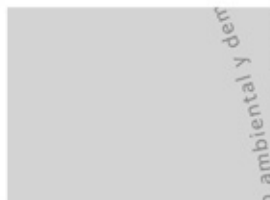
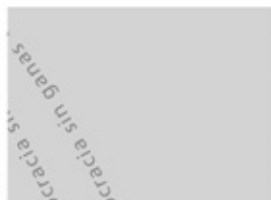


Desigualdad, desprotección ambiental y democracia sin ganas



Welvin Romero Jirón

N

330.6

R763 Romero Jirón Wevin

Desigualdad, desprotección ambiental y
Democracia sin ganas/ Welvin Romero Jirón.—

1 a ed.-- Managua : Nitlapan-UCA, 2006

53 p

ISBN : 99924-0-565-1

1. AMERICA CENTRAL-CONDICIONES SOCIALES
2. AMERICA CENTRAL- CONDICIONES
ECONOMICAS
3. PROTECCION DEL MEDIO
4. INFORMES

Edición: Hebé Zamora

Cuido de la edición: Arelys Morales

Diseño y diagramación: Lluiman Morazán

Impresión: Impresiones Arca, S.A.

Octubre 2006

Índice

RESUMEN DE INFORMES: CAMBIOS RELEVANTES PARA EL DESARROLLO	9
I. ¿Democracia o electocracia?	13
1.1. Las relaciones entre poderes de Estado	13
1.2. Irrespeto a la Constitución: el fin, no justifica los medios	14
1.3. Impunidad y aplicación desigual del Sistema Judicial	16
1.4. Las etnias: fuera de la agenda	18
1.5. Participación ciudadana en Centroamérica	20
1.5a. Los problemas “estructurales” de la participación ciudadana	21
1.5b. Los problemas desde las expresiones organizadas y las instituciones sociales	22
1.5c. Descentralización, poder local y participación ciudadana	23
1.5d. Lo sectorial, el espacio con avances notables	23
1.6. Influencia política de los grupos de poder económico centroamericanos	24
1.6a. Los mecanismos de influencia	25
1.7. Cooperación internacional y participación ciudadana	28
1.8. Procesos electorales, salvando la democracia	29
1.9. Conflictos y movilización social	30
1.10. Seguridad y criminalidad	31
II. Peligros y dificultades del crecimiento de base exógena	33
2.1. Crecimiento económico, el impulso del sector externo	33
2.2. Balances macroeconómicos	36
2.3. La importancia de las remesas familiares	39
2.4. Las dinámicas económicas	41
2.5. Crecimiento y estabilidad; bien... bienestar; ¿quién sabe?	43
III. Inversión en capital humano: esfuerzos insuficientes	45
3.1. Insostenibilidad ambiental del esquema de crecimiento	49
IV. Bibliografía	53

Agradecimientos

A Elizabeth Chévez Rivera.

Sin cuyo apoyo este trabajo no hubiese sido posible.

El informe que se presenta a continuación es resultado de un proceso de análisis interno que desarrolla la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo (Cosude), en El Salvador, Honduras y Nicaragua, conocido como Monitoreo de Cambios Relevantes para el Desarrollo (MERV), que hasta ahora se había enfocado al ámbito nacional. Para el presente período, los informes por país estuvieron a cargo de Estela Cañas, de la UCA de El Salvador; de Manuel Torres, consultor hondureño, y de Welvin Romero, de Nitlapan–UCA de Nicaragua.

Para la elaboración del documento síntesis, se organizó un taller regional de discusión dirigido a ubicar y validar las principales tendencias políticas y económicas de la región. Las conclusiones del proceso, en su conjunto, se presentan en este informe. En el taller se contó con la participación de Herman Rosa, de Prisma, de El Salvador; de María Lilly Alvarado Acosta, de Estudios para el Futuro, de Costa Rica; de Arturo Grigsby, de Nitlapan–UCA, y de Virginia Cordero y Werner Thut, ambos de Cosude. A ellos, y a quienes han estado a cargo de los informes sobre Cambios Relevantes para el Desarrollo, mi agradecimiento por su tiempo, dedicación, y por sus invaluable aportes a la discusión. Por último, debo agradecer a Cosude, sin cuyo decidido apoyo al conjunto del proceso, éste no hubiese sido posible. Las conclusiones aquí presentadas son responsabilidad del autor y pueden no coincidir con Cosude y Nitlapan.

Resumen de informes: cambios relevantes para el desarrollo

Presentación

El asentamiento de los procesos electorales como medio para acceder al poder y el crecimiento de las economías centroamericanas ha provocado en ciertos sectores, especialmente gubernamentales y de las Instituciones Financieras Internacionales, la percepción de que todo va bien. Percepción que se recoge en un discurso que está proponiendo como política, hacer más de lo mismo, y a la población, armarse de paciencia.

Si mejorar la calidad de vida de los ciudadanos es el fin de los esfuerzos sociales que se asocian a los planes económicos y a la consolidación de la democracia, el desempeño observado requiere ser evaluado más allá de los indicadores macroeconómicos y los procesos electorales, en este contexto el análisis de los indicadores “sociales”, a menudo colocados fuera del marco de lo político y económico, hacen parte de dicha evaluación, aun en el marco conceptual que considera que su eventual deterioro es un efecto indeseable y transitorio del tipo de política impulsado. A ello apunta el presente proceso de Monitoreo de Cambios Relevantes para el Desarrollo que impulsa la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo.

Este documento está dividido en tres partes, la primera está destinada a la discusión de las tendencias políticas, basada en los Informes sobre Cambios Relevantes para el Desarrollo (MERV) de cada país. En ella se destaca, como tendencia, que la mayoría de elementos para la consolidación del proceso democrático en el corto plazo: Estado de Derecho y respeto a la Constitución, respeto e independencia de los poderes de Estado, acceso por igual a los sistemas de justicia, y el respeto e incorporación de las poblaciones étnicas, son sistemáticamente violentados por el sistema político, que lo aleja del desarrollo de la cultura democrática ciudadana requerida por este régimen político para su legitimación, e incrementa la distancia entre representantes y representados.

Del mismo modo, se aprecia poca voluntad de los gobiernos para fomentar la participación ciudadana en la definición de políticas públicas, mientras los grupos de poder económico han incrementado su poder e influencia en la toma de decisiones, de tal modo que, crecientemente, utilizan mecanismos informales directos --contactos personales-- para influir en la definición de dichas políticas. Estos grupos, por el grado de poder que suponen y la forma autoritaria con que se manifiestan, constituyen una amenaza para las débiles democracias centroamericanas ante la falta de contrapeso a su poder.

Únicamente el mecanismo de sustitución de autoridades y los procesos electorales reciben el respeto y apoyo decidido del sistema político, lo que hace temer que se trate de tendencias a considerar que, en el fondo, el régimen democrático se trata sólo de elecciones. Por lo pronto, dos expresiones sociales serían reveladoras de problemas intrínsecos del esquema que se sigue, el incremento en la movilización de los sectores sociales, expresado en huelgas y manifestaciones callejeras, y el aumento en los índices de criminalidad, lo que aunado a los ciclos de crisis-negociación --muy traumáticos en algunos casos--, a la persistencia de enormes desigualdades en la distribución del ingreso y a los altos niveles de pobreza, estaría afectando la gobernabilidad en los países y el aprovechamiento de las oportunidades que, en la actualidad, ofrece a Centroamérica el crecimiento de la economía mundial.

Destaca el caso hondureño, donde los partidos políticos, de manera incluyente, han propiciado el diálogo para impulsar una reforma política, y estarían posibilitando la participación de las organizaciones e instituciones de la sociedad en la toma de decisiones claves.

En la segunda parte, se discute sobre el crecimiento económico basado en el sector externo, y en productos primarios y manufacturas de débil eslabonamiento local, que reduce el impacto del esfuerzo exportador en el crecimiento, eleva las posibilidades de retrocesos del mismo crecimiento, y aumenta las necesidades de importación, que ya se aprecian en el deterioro del balance en cuenta corriente.

La cooperación internacional, la inversión extranjera, y especialmente las remesas familiares, estarían respaldando el desbalance en cuenta corriente, y junto con la disciplina fiscal y financiera, asumida por los gobiernos, han permitido mantener estabilidad macroeconómica, que fue reforzada por reformas fiscales orientadas a mejorar la posición recaudadora del Estado en Nicaragua y El Salvador, que en conjunto evitaron que los niveles de inflación fuesen mayores, como era de esperarse, por el aumento del precio internacional del petróleo y el consecuente incremento en el valor de la energía eléctrica, sobre todo en Nicaragua y en Honduras.

El incremento sostenido de las remesas familiares estaría redefiniendo parte de los patrones del comportamiento económico, entre ellos: 1) la relación de las actividades urbanas--rurales a favor de las primeras, de lo cual el caso salvadoreño es el ejemplo más preciso; 2) la orientación de los esfuerzos de negocios de los grupos de poder más modernizantes, que están tendiendo a concentrarse en la demanda proveniente de la emigración --transporte internacional, telecomunicaciones, servicios (en especial financieros) y comercio--, y estaría contribuyendo a aliviar la pobreza.

En la tercera parte se analiza las posibilidades de que el crecimiento económico se traduzca en beneficios para la mayoría de la población, lo que no pareciera posible dada la enorme desigualdad en la distribución del ingreso existente en los países y los bajos niveles de gasto público en salud y educación, al comparase con Costa Rica. El analfabetismo y la probabilidad al nacer y de

no sobrevivir 40 años son indicadores alarmantes --al compararse de nuevo con Costa Rica--, que reflejan muy bien los esfuerzos de inversión en capital humano, de los cuatro países restantes, y es un sólido indicio de que el crecimiento no se está traduciendo en mejoramiento de la calidad de vida de las sociedades, y de que ante la ausencia de políticas públicas claramente encaminadas a revertir esa situación, tampoco se están creando las condiciones para que el crecimiento sea sostenible y se traduzca en desarrollo, al reproducir la lógica de crecimiento, basados en parte, en mano de obra barata, poco calificada y de baja productividad, y productos de escaso valor agregado.

Se incluye en este apartado información sobre las tendencias observadas en los países alrededor del medio ambiente, apreciándose continuidad en el proceso de deterioro de las condiciones medioambientales, especialmente en lo que se refiere a vegetación, suelos, agua y manejo de desechos, lo cual contradice el discurso gubernamental a favor del turismo y la preservación de los recursos naturales.

El desarrollo de productos y servicios ambientales de alta calidad y valor agregado se está produciendo más bien de manera lenta, pese a que la demanda de este tipo de productos por parte de los socios comerciales de la región está cambiando con rapidez, y la creación del clima de negocios ambientalmente saludable está siendo postergada casi de manera temeraria, permitiendo un mayor deterioro de los recursos naturales, pero también enviando a los inversionistas extranjeros señales que atentan contra el futuro de la región. En El Salvador, la pérdida de relevancia de la agricultura estaría permitiendo que la reducción del área con vegetación de algunas zonas no sólo se haya contenido, sino revertido, mientras la construcción de urbanizaciones estaría actuando en sentido contrario. De todas formas, el efecto neto a nivel nacional aún está por verse.

En general, se trata de un crecimiento económico sustentado en mano de obra barata y poco calificada, y en recursos naturales abundantes y de bajo costo, que nada tiene que ver con las oportunidades y ventajas competitivas que, efectivamente, tiene la región en este momento y en el futuro, ni con las necesidades actuales de la población. Al respecto, llama la atención el lugar que el discurso asigna al turismo para el futuro de la región, mientras en los hechos se hace poco por alcanzar un acuerdo social que integre a las mayorías en el proceso de crecimiento y desarrollo, que reduzca la movilización social y los índices de criminalidad; tampoco se hace mucho por elevar el acervo de capital humano que, al final, es el rostro que presta el servicio al turista, ni por preservar y revertir los daños al ambiente, que es la imagen que se pretende vender.

La idea de que es posible salir del subdesarrollo basado en mano de obra y recursos naturales baratos, de baja calidad y poco valor agregado, es ya insostenible. Los principales procesos de acumulación están en el conocimiento y sus aplicaciones tecnológicas. Consistentemente, el desarrollo se vincula a éstos, los que requieren inversión en capital humano, y procesos productivos de alta productividad y valor agregado. Por ello se debe saludar el desempeño económico observado, pero también señalar que, en realidad, aún no estamos en el camino correcto.

¿Democracia o electocracia?

1.1. Las relaciones entre poderes de Estado

Con los inevitables matices, en El Salvador, Nicaragua y Honduras se manifiestan tendencias al deterioro de las relaciones entre los poderes de Estado. La recurrencia de ciclos de enfrentamiento o el mantenimiento de relaciones tensas está socavando los principios de armonía y respeto a la independencia de los poderes de Estado, considerados centrales para el funcionamiento de la democracia y del Estado mismo.

La institucionalidad democrática en Centroamérica se encuentra actualmente en una etapa primigenia. El desarrollo de las instituciones que componen la democracia, después de años de conflictos armados, ha comprobado no ser suficiente y no haber alcanzado niveles aceptables, al menos en la mayoría de los países. Así, pues, observamos que el problema no radica completamente en la carencia de los institutos democráticos o de figuras normativas que los regulen, sino, más bien, en la posibilidad del sistema político de resistir la tentación de instrumentalizar dicha institucionalidad como parte de la lucha política, en la capacidad efectiva de darle aplicación práctica a estos institutos, y muchas veces a que la ciudadanía desconoce el uso de estas figuras.

En Honduras, para el análisis sobre rompimiento del orden constitucional, es relevante la amenaza --en repetidas ocasiones a finales de 2005-- del ex presidente del Congreso y candidato a la Presidencia en las últimas elecciones generales, de destituir a todos los magistrados “liberales” de la Corte Suprema de Justicia, que apoyaran la inconstitucionalidad de la Ley Antimaras. Los magistrados se limitaron a decir que esa no era una atribución del Presidente del Congreso, pero no negaron su vinculación con el Partido Liberal. Al final no se consumó la amenaza, pero se deterioró la percepción sobre la independencia de los poderes del Estado, y, particularmente, la independencia del Poder Judicial.

En Nicaragua, por espacio de dos años, se produjo un fuerte enfrentamiento entre el Ejecutivo y los tres poderes restantes, cuyo punto culminante duró nueve meses, período durante el cual, incluso, se coqueteó con la idea de destitución del Presidente. Por la duración y profundidad del enfrentamiento, éste constituyó la peor crisis entre poderes del Estado en la historia moderna del país.

El caso nicaragüense, destaca en términos de enfrentamiento entre los poderes del Estado, el control que el FSLN y el PLC tienen sobre los poderes Legislativo, Judicial y Electoral, y que fuese acusado judicialmente por corrupción el líder del PLC --y ex presidente de la República-- y condenado a 20 años de cárcel por un juzgado de primera instancia. El complejo esquema de ciclos cortos de negociación y conflicto escogido por el gobierno para relacionarse por separado con ambos partidos, terminó por generar un ambiente de mucha tensión entre los poderes del Estado, y entre el Ejecutivo y los dos partidos mayoritarios.

En este ambiente, el Ejecutivo se empeñó en reestructurar los poderes del Estado, especialmente la Corte Suprema de Justicia, en busca de reducir el grado de influencia de ambos partidos en los mismos, sin embargo, el escaso poder real del Ejecutivo en el Legislativo, único Poder facultado para llevar adelante esa reestructuración, provocó que el esfuerzo derivara en un prolongado enfrentamiento en el que la descalificación ocupó un espacio de excesiva relevancia.

El deterioro en las relaciones entre los poderes del Estado tiene un efecto magnificador de la percepción negativa que de la institucionalidad de la democracia y del sistema político tiene la población, y desdice el discurso de los políticos sobre la profundización del proceso democratizador. Al respecto, aparece como relevante el control partidario sobre la institucionalidad de los países, mediante el cual los funcionarios de los poderes del Estado y de otras instituciones estatales, responden a sus partidos antes que a la ciudadanía, que al Estado de Derecho, y a los principios de eficiencia y eficacia que están supuestos a respetar.

Sin embargo, se debe destacar el caso de Honduras, donde se aprecian tendencias mixtas: mientras en la reciente selección de 15 magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los seleccionados hacían parte de una lista de 45 nombres presentada por la sociedad civil, dando pasos hacia la independencia del Poder Judicial, en la Fiscalía y el Tribunal de Cuentas, por el contrario, los nombramientos efectuados en el mismo período fueron partidarios.

1.2. Irrespeto a la Constitución: el fin no justifica los medios

La Constitución no vale... ¡les vale!¹, reza el título de un artículo escrito por un reconocido periodista nicaragüense. Efectivamente, el comportamiento del sistema político tiende a una actitud en la cual la posición del partido en la lucha política o los esfuerzos por alcanzar sus objetivos, son colocados por encima del marco legal que ellos mismos han establecido, y que resumieron en las constituciones políticas de cada país.

En Nicaragua, la lucha política, de características muy intensas, incluyó violaciones a la Constitución por parte del Ejecutivo y del Legislativo, controlado este último por el FSLN y el PLC. El Ejecu-

1 Onofre Guevara, El Nuevo Diario, Nicaragua, octubre 20 de 2005.

tivo desconoció fallos de la Corte Suprema de Justicia y del resto del sistema judicial, mientras el Parlamento violentó los procedimientos para reformar la Constitución en su esfuerzo por restarle espacios al Ejecutivo. Además, aprobó leyes que reforman profundamente el Estado, con el único propósito de utilizarlas como elementos de presión y de negociación.

En Honduras y El Salvador las violaciones a la Constitución se refieren a la política contra la delincuencia, en especial contra las maras o pandillas, y el trato que se da a los internos en los centros penales. En ambos países, la aplicación de la política antimaras es generadora de espacios donde las autoridades, con mucha facilidad, violentan los derechos ciudadanos consignados en la Constitución, y ha provocado enfrentamientos políticos entre líderes del Poder Legislativo y de la Corte Suprema de Justicia.

En El Salvador no se cumple con la Constitución en los centros penales. Se usa de manera ilegal e ilegítima la fuerza policial, se maltrata a las personas privadas de libertad y se vulnera el derecho al acceso a la justicia. El plan “Mano Dura”, puesto en marcha en 2003, y el “Súper mano dura”, de 2004-2005, con los que se ha pretendido combatir la delincuencia, violan los derechos humanos de los jóvenes tatuados que pertenecen a pandillas juveniles y “maras”, contraponiéndose a la Constitución salvadoreña en los artos. 3 y 7, que permiten la libre circulación de las personas.

A pesar de ello, en las encuestas la Policía Nacional Civil de El Salvador es ubicada por la población en el tercer lugar de las instituciones de mayor confianza; la Iglesia Católica ocupó el primer lugar, seguida de las iglesias evangélicas.

Un reporte del Departamento de Estado de los Estados Unidos, sobre los Derechos Humanos en Honduras indica que:

“Generalmente, el gobierno respetó los derechos humanos de los ciudadanos; sin embargo, se dieron serios problemas en algunas áreas. Miembros de la Policía cometieron asesinatos extrajudiciales. Se cree que fuerzas de seguridad privadas bien organizadas han cometido una cantidad de ejecuciones arbitrarias y sumarias. Los grupos de derechos humanos acusaron a ex oficiales de las fuerzas de seguridad y de la empresa privada de estar en colusión para organizar “escuadrones de la muerte” para cometer ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias, particularmente de jóvenes. Personal de las fuerzas de seguridad golpearon y en general abusaron de detenidos y de otras personas. Las condiciones de las cárceles continúan siendo crueles, y los detenidos no recibieron los beneficios de un debido proceso. Hubo considerable impunidad para los miembros de las elites económicas, militares y oficiales. Un sistema judicial débil, con pocos recursos económicos, y a menudo corrupto, contribuyó a los problemas de los derechos humanos. Aunque las cortes tomaron en cuenta denuncias de violaciones a derechos humanos o de delitos

comunes en contra de personal de las Fuerzas Armadas, y algunos casos fueron a juicio, hubo pocas, o posiblemente ninguna condena. A pesar de que ningún oficial importante del gobierno, político, burócrata, o miembro de la elite económica fue condenado por crímenes, algunos de ellos fueron investigados durante el año”.²

El mensaje que las autoridades están enviando a la población no puede ser peor: el fin justifica los medios. Cumplir los objetivos propuestos o mejorar la posición del partido en la lucha política, no justifica que las autoridades violen el orden constitucional, por altruistas que puedan ser los fines; por el contrario, atentan contra la construcción de la cultura democrática y contra el respeto al Estado de Derecho, necesarios para legitimar y profundizar el régimen democrático y generar el ambiente para los negocios.

1.3. Impunidad y aplicación desigual del sistema judicial

Resultado de las tendencias indicadas, se ha generado un ambiente en el que se combina la impunidad de altos funcionarios públicos y de líderes de los partidos influyentes, y una aplicación poco imparcial del sistema de justicia para el resto de la población.

En Nicaragua, la lucha anticorrupción del actual Gobierno implicó una gran cantidad de acusaciones y acusados por delitos contra el erario. Cuatro años después, sólo dos ex funcionarios fueron condenados en juicios de primera instancia por este motivo, por lo que se mantiene la percepción de que segmentos importantes del sistema político consideran al Estado una fuente de enriquecimiento personal y de financiamiento para los partidos, y que muy poco se hace para cerrar, efectivamente, las llaves por donde se drenan los recursos del Estado. La poca confianza de la población en el sistema judicial es un tema recurrente en las encuestas de opinión, y ha estado siendo reforzado por las actuaciones del sistema político y por el propio sistema de justicia.

Varias de las denuncias de corrupción contra funcionarios del Gobierno anterior, más de tres años después, aún se encuentran en investigación, y las multas y el reintegro de dinero que debían efectuar al Estado funcionarios públicos de los últimos tres gobiernos, como consecuencia de haber sido encontrados culpables de faltas administrativas, no son cobrados.

En 2005, en medio de la crisis política, el presidente de la República, los ministros y los directores de entes autónomos, reiteradamente hicieron declaraciones públicas indicando cuáles resoluciones del sistema judicial no acatarían. El presidente promulgó un decreto mediante el cual se le orientaba al jefe de la Policía, que las resoluciones judiciales debían serle consultadas, a fin de determinar a cuáles se prestaría el debido auxilio judicial para su cumplimiento, pese a que la

² HONDURAS, REPORTE DE PAÍS SOBRE LAS PRÁCTICAS DE DERECHOS HUMANOS, 2004, Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo. Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, 28 de febrero de 2005.

Constitución es explícita en cuanto a que los fallos judiciales son de ineludible cumplimiento, y sobre la obligación de la Policía de prestar auxilio judicial a los jueces. Además, la Ley pena con cárcel el desacato de las resoluciones judiciales. El decreto fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia.

Recientemente estalló un escándalo en la Corte Suprema por la sustracción ilegal de US\$609,000.00, en el que aparentemente están involucrados magistrados de la Corte, jueces, y abogados y notarios públicos. La investigación del caso, dejada inicialmente en manos de la misma Corte, en atención a la independencia de los poderes del Estado, ha hecho aún más evidentes las enormes desigualdades en la aplicación de la justicia, y las dificultades del sistema nicaragüense para castigar actos delictivos cuando se trata de altos funcionarios del Estado. Posteriormente, el caso fue archivado por la Fiscalía por falta de méritos para seguir un proceso judicial.

Aunque en El Salvador existe la costumbre de no publicitar los casos de corrupción, éstos se continúan conociendo. Así, la fuga del principal involucrado en el caso del Banco de Fomento Agropecuario, en complicidad con las autoridades responsables de la sentencia; el caso Perla, de la Administración de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), y la fuga de reos de las cárceles, son casos emblemáticos de impunidad de los altos funcionarios del gobierno. Se han presentado un total de 164 requerimientos para procesar delitos de defraudación pública, pero sólo se han iniciado 90 expedientes de investigación en contra de empleados y funcionarios públicos.

La Corte Suprema de Justicia de El Salvador restó facultades a la Sección de Probidad ubicada en la misma Corte, en respuesta a una carta de tres bancos donde se objeta la facultad de la Sección de Probidad de pedirles informes sobre cuentas de ex funcionarios públicos, lo que hasta ese momento se consideraba rutinario en ese país. El dictamen estableció que sólo la Corte en pleno puede solicitar la información bancaria de ex funcionarios públicos con sospecha de enriquecimiento ilícito, y no dicha Unidad como lo establece la Ley. En la lista de 13 nombres figuraban un ex presidente y su esposa, un ex secretario y tres ex ministros. Una de estas personas, desde el 11 de agosto de 2004, preside un Banco.

Siempre en El Salvador, la institución contralora del Estado está controlada por un partido político con la anuencia del partido de Gobierno. Además, se conocieron varios casos de gobiernos municipales en donde se involucra a alcaldes o miembros de los concejos en el mal uso de fondos públicos, lo cual atañe a todos los partidos políticos, y casos de corrupción en la Academia Nacional de Seguridad Pública con motivo de los ascensos en grados.

En Honduras, la corrupción gubernamental se continúa situando entre los problemas que más resiente la población y como uno de los elementos que más limitan el desempeño eficiente del Estado.

Mientras, por otro lado, el acceso de la población al sistema de justicia se está deteriorando. En El Salvador y Nicaragua la población muestra temor a las represalias de los delincuentes; en El Salvador, incluso, se han producido asesinatos de los testigos claves de homicidios, quienes no cuentan con protección; ello evidencia la ausencia de garantías y la falta de estímulos para que la población apoye el funcionamiento de las instituciones responsables de investigar delitos y castigar a sus responsables.

1.4. Las etnias: fuera de la agenda

En la literatura sobre consolidación de la democracia (Lipset, Dahl, Alcántara) se destaca como un elemento clave de dicha consolidación, que “el país debe ser culturalmente homogéneo, de manera que si fuese heterogéneo no debe encontrarse segmentado en subculturas fuertes y diferenciadas, y si se encuentra así, sus líderes han debido tener éxito en crear un arreglo ‘consociacional’”.

En Honduras y Nicaragua las etnias existentes se encuentran diferenciadas culturalmente del resto de la nación, con toda claridad. En ambos países, las zonas donde habitan las etnias son consideradas de extrema pobreza, y el régimen político las ha excluido.

En Nicaragua, éstas se encuentran mayoritariamente en dos regiones autónomas en el Atlántico del país, que constituyen la mayoría del territorio nacional, y cuentan con una población de 616,798 habitantes, de la cual un 76% es mestiza. Las principales etnias son: miskitos, creoles, garífunas, sumos/mayangnas y ramas. El Índice de Desarrollo Humano 2005 para ambas regiones autónomas, calculado por la representación del PNUD en Nicaragua, las ubica en la categoría de bajo: 0.466 para la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), y 0.454 para la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS).

En Honduras, la población está integrada por tres grupos principales: 1) los mestizos o ladinos, que predominan con un 90% de la población, 2) la población autóctona, que se divide en siete comunidades: tawahkas, pech, tolupanes, lencas, miskitos, maya chortís y nahoas, y 3) la población de ascendencia africana que forma dos comunidades: los criollos o isleños de habla inglesa y los garinagu. El total de no ladinos asciende al 9% de la población.³

El mismo informe del relator especial de la Comisión de Derechos Humanos, Sr. Doudou Diène, señala:

3 Informe del Sr. Doudou Diène, Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. Comisión de Derechos Humanos, 61º período de sesiones, Tema 6 del programa provisional. Misión a Honduras, 2004.

“El Relator Especial observó en particular el estado de abandono en que se halla el departamento de Gracias a Dios, poblado en su mayor parte por miskitos y garífunas, y desprovisto de una infraestructura básica de salud y educación, lo que simboliza la marginación en que viven. La marginación se manifiesta, entre otras cosas, en la situación lamentable de los pescadores de langosta que padecen lesiones cerebrales y físicas provocadas por el ritmo vertiginoso del buceo que les imponen los propietarios de las embarcaciones, sin asistencia social o médica, como en la ciudad de Puerto Lempira. En la costa del Caribe, la población garífuna, que conserva una fuerte identidad cultural, considera que se la mantiene al margen de la sociedad hondureña, y teme, a la larga, perder su idioma debido a la falta de programas bilingües y al predominio en sus tierras ancestrales de un desarrollo turístico que hace caso omiso de sus derechos y de su identidad cultural. La población indígena también se ve afectada por la falta de iniciativas públicas en materia de educación bilingüe”.

Uno de los problemas que más resienten las etnias es que pese a habitar en zonas ricas en recursos naturales, y que en Nicaragua la Ley de Autonomía les concede la propiedad de los recursos existentes en las zonas que habitan, los niveles de desempleo y pobreza que enfrentan son superiores a los promedios nacionales. En los hechos, la riqueza originada en la explotación de dichos recursos no es disfrutada por las etnias.

En Nicaragua, durante 2005, en la zona norte de la Región Autónoma del Atlántico Norte se produjo una situación de hambruna,⁴ debido a las pérdidas de cultivos provocados por una plaga de ratas. Diversas personalidades y líderes de la región denunciaron insistentemente la lentitud con que se estaba atendiendo el problema por parte de las autoridades gubernamentales, pese a que ya se reportaban muertes por inanición.

La solución de los problemas relacionados con la heterogeneidad étnica y cultural de ambos países, y la falta de interés para lograr un acuerdo social con estos sectores, que los integre de forma adecuada a los procesos que se desarrollan en la nación, y que contribuya a la superación de los enormes problemas socioeconómicos existentes en las zonas que habitan --las más extensas en el caso nicaragüense y con las mayores reservas de recursos naturales y los índices más elevados de pobreza y pobreza extrema--, es una asignatura históricamente pendiente de los sistemas políticos de ambos países.

4 Se trata de una de las zonas de más difícil acceso del país, y su población se encuentra en situación de extrema pobreza.

1.5. Participación ciudadana en Centroamérica

Los sistemas democráticos descansan significativamente sobre la existencia de mecanismos de participación ciudadana. Cuanto mayor sea el nivel de participación ciudadana en los procesos políticos y sociales de un país, más democrático es un sistema. El ejercicio de la democracia depende del rol de la sociedad y sus ciudadanos. Sin participación ciudadana, la democracia pierde su razón de ser, representatividad y legitimidad.

“En todos los países estudiados entre quienes se encuentran cercanos a la democracia, los niveles de participación altos y óptimos se duplican o incluso triplican en relación con quienes se manifiestan lejanos”.⁵

La incidencia política es un medio a través del cual la ciudadanía logra materializar la participación, en este sentido, se entiende por incidencia política un ejercicio de la democracia referido a los esfuerzos planificados por parte de la ciudadanía organizada, en su afán de influir políticas y programas gubernamentales a través de la persuasión y presión social. La incidencia política es el medio por el cual individuos, grupos o sectores de la sociedad civil se involucran en procesos políticos para hacer valer sus intereses particulares, y, al mismo tiempo, volver a los gobiernos más responsables, transparentes y abiertos a la participación ciudadana.⁶

En América Latina, entre el 30 y el 60% de la población padece alguna forma de exclusión social, la cual niega su ciudadanía y deja en evidencia la incapacidad de las instituciones públicas para encontrar mecanismos de contención y solución de sus problemas. Esto, aunado a la crisis de representación de los partidos, al ensanchamiento de las desigualdades, a la corrupción y a la incapacidad de los sistemas judiciales de hacerle frente, ha incrementado el sentimiento de descrédito de la política y ha socavado aún más la relación entre partidos políticos y sociedad civil.⁷

Se debe hacer notar que la participación ciudadana se facilita en la medida en que la calidad de vida aumenta, ello puede constituir un círculo vicioso de pobreza-desesperanza-reproducción de la pobreza, que, sin embargo, bien aprovechado puede constituirse en un círculo virtuoso en sentido contrario, toda vez que la estrategia antipobreza se impulse de manera decidida, incluyente y dé resultados significativos.

5 Índice de Participación Ciudadana, 2005. Red Interamericana para la Democracia (los países estudiados en 2005 incluyen Brasil, Chile, Argentina, Bolivia, Perú, República Dominicana, Costa Rica y México).

6 Andrés Mckinley, Participación ciudadana: un reto para el nuevo milenio, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, ENLACE, septiembre 2000, volumen 9 No. 3.

7 Índice de Participación Ciudadana, 2005. Red Interamericana para la Democracia.

1.5.a. Los problemas “estructurales” de la participación ciudadana

La paz y los procesos de democratización constituyeron importantes avances para la región, en términos de apertura de espacios de participación y de motivación social para ello. El mejoramiento al respeto de los derechos humanos, la libertad de prensa y los derechos civiles, ha generado expectativas en la ciudadanía, especialmente en sus expresiones organizadas alrededor de la posibilidad de acceder a los centros de toma de decisiones e influir en éstos.

Sin embargo, en la práctica la retórica avanza más que las realidades, y un buen número de obstáculos continúa afectando las posibilidades del régimen democrático y la credibilidad en los sistemas políticos, limitando de forma marcada la participación ciudadana. Entre ellos destacan:

- Polarización social, económica y política, de forma que los gobiernos perciben la actividad política ciudadana como una amenaza a la estabilidad social, y los grupos independientes de la sociedad ven a los gobiernos como “el enemigo”. Del mismo modo, muchas veces estos grupos no construyen alianzas entre sí por razones ideológicas.
- Manejo de información y toma de decisiones centralizadas por parte de los gobiernos. La participación relevante de los organismos financieros internacionales en la definición de la política económica, y las debilidades en la capacidad de negociación de los países, generan un ambiente poco agradable para gobiernos y resto de sociedades de la región.⁸
- Control partidario de los espacios políticos y débil relación entre representantes y representados. En Centroamérica, los partidos controlan la representación de los ciudadanos y se apropian abusivamente de los espacios políticos. Las posibilidades de los ciudadanos de ser representados sólo pueden lograrse a través de los partidos, pues los grupos de interés de todo tipo no tienen espacios para participar. Por tradición, los legisladores de Centroamérica responden más a las directrices de sus respectivos partidos políticos que a la población que los eligió a través del voto.
- Control centralizado sobre los medios de comunicación. La propiedad y el control sobre los medios de comunicación en la región están altamente concentrados, y en la mayoría de los casos partidizados, lo cual limita el acceso y uso efectivo de dichos medios por parte de sectores de la sociedad civil.

⁸ En Nicaragua fue notorio el caso de los médicos y del resto de trabajadores del sistema público de salud, quienes al momento de discutirse el presupuesto de 2006 se encontraban en una protesta en demanda de aumento de salarios, y aunque el Ejecutivo y el Legislativo estaban de acuerdo con el aumento, el Ejecutivo tuvo que anunciar que pese a estar de acuerdo y a que se contaba con los recursos, el incremento no se concedía porque el FMI no lo consideraba prudente para el balance fiscal.

1.5.b. Los problemas desde las expresiones organizadas y las instituciones sociales

A finales de los 90 se apreció un resurgimiento del activismo de la sociedad civil, hubo nuevos actores y se replantearon objetivos, enfocándose éstos a la promoción de la democracia y de la justicia social, con planteamientos en lo económico, político, social y cultural. No obstante, aunque aún están por verse los resultados de este movimiento social, se ha revelado un conjunto de debilidades que limitan la capacidad de influir en las políticas públicas y en el rumbo del régimen democrático. Aunque estos problemas se encuentran también en sociedades modernas con tradición democrática, en el contexto centroamericano se magnifican por los obstáculos antes indicados. Entre otros, destacan:

- Organización social débil. La creciente visibilidad de la sociedad civil en Centroamérica no ha sido acompañada por el resurgimiento de organizaciones sociales fuertes, en el que se aprecia un déficit de personal debidamente calificado, sobre todo en aspectos técnicos, lo cual dificulta la elaboración de propuestas debidamente enfocadas y técnicamente sustentadas. Expresiones más amplias de organización social en la forma de alianzas, redes y coaliciones tienden a ser débiles, inefectivas e insostenibles, unas veces por carecer de visión y metas compartidas, y otras por problemas en la definición del funcionamiento.
- Vacío de liderazgo nuevo y efectivo. La sociedad civil sufre escasez de líderes, lo cual genera una dinámica con pocas personas que tratan de hacer demasiadas cosas. Los líderes con alto perfil en la sociedad, en su mayoría, son llamados a asumir una gama de tareas, tanto gerenciales como de carácter político. Lo anterior resulta en un abrumador nivel de activismo que limita la capacidad de concentración sostenida en un objetivo específico o meta concreta de política pública.
- Poca tradición de planificación participativa. Las iniciativas de incidencia tienden a ser espontáneas y reactivas, saltando rápidamente de la identificación de problemas a la movilización social, olvidando formular propuestas claras e identificar con precisión a los tomadores de decisiones. Aun cuando se sigue una planificación, a menudo ésta se queda a nivel de los líderes, con poca participación de los interesados.
- Falta de información esencial y debilidad en la capacidad de análisis. La falta de un manejo adecuado de información y datos objetivos, debilita los esfuerzos para influir en las políticas públicas, haciendo poco creíbles y convincentes sus argumentos. Las organizaciones reconocen esta falla, pero invierten poco en investigación, no presionan a los gobiernos por mayor transparencia y acceso a la información, y no buscan nexos con los institutos de investigación o universidades. Así mismo, muchos grupos carecen de las habilidades analíticas necesarias para priorizar problemas, identificar causas y plantear soluciones, y tienen dificultades para avanzar del análisis a la formulación de propuestas.

1.5.c. Descentralización, poder local y participación ciudadana

Durante la década de los 90, los estados en busca de fortalecer y consolidar la democracia convirtieron en agenda pública la descentralización, la búsqueda de mayor equilibrio entre el poder central y el poder local, el fortalecimiento de este último, y la participación de la ciudadanía en asuntos de políticas públicas, sobre todo a nivel municipal.

No obstante, y pese a la enorme cantidad de recursos y esfuerzos que se han movilizado en función de fortalecer el poder local y la participación ciudadana en este ámbito, los avances que se observan distan mucho de llenar las expectativas que se han generado entre la población y los propios gobiernos locales.

La tendencia en las municipalidades ha sido que la ciudadanía se constituya únicamente en demandante y muy poco se estructure en participante activa en el ejercicio del poder. Pese a una significativa movilización de las organizaciones e instituciones sociales alrededor de las alcaldías, en busca de influir en las políticas, el débil avance de la descentralización, la fuerte escasez de recursos en las municipalidades, la manipulación partidaria y los problemas intrínsecos del esquema de participación ciudadana, han impedido que dichos esfuerzos se desarrollen y consoliden.

1.5.d. Lo sectorial, el espacio con avances notables

En lo sectorial y en las temáticas específicas es donde se aprecian los mayores avances de participación ciudadana, destacando el énfasis --no siempre con la mejor de las voluntades-- que los gobiernos han debido dar a la gestión ambiental, a la protección y promoción de los derechos de la niñez y de la juventud, a diversos aspectos relativos a la temática de mujer y género, y a la defensoría de los derechos humanos.

Otros temas relevantes sobre los que se aprecian logros significativos son: observación electoral, defensa de los consumidores, deuda agraria en Nicaragua y El Salvador, vulnerabilidad frente a desastres naturales en los dos países indicados más Honduras, reforma educativa, reforma política en Honduras, privatización y acuerdos comerciales.

No obstante, aunque por lo general dichos procesos se desarrollan únicamente para ese tema y en una determinada coyuntura, en la inmensa mayoría de los casos no se han traducido en procesos estables de participación que fortalezcan el mecanismo y lo dimensionen como proceso estructurado institucionalmente para la toma de decisiones de políticas públicas.

Experiencias más generales, como el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social en Nicaragua, una instancia de consulta de la Presidencia de la República, con participación de una gama de instituciones de la sociedad, aunque funciona, no ha logrado constituirse en contra-

parte efectiva del Gobierno en la definición de las políticas públicas. La dificultad, de nuevo, es la aparente escasa voluntad del Gobierno para que la instancia funcione, aunque no debe despreciarse la existencia de posiciones maximalistas, en el sentido de negociar el todo o nada, por parte de quienes intentan participar.

Recientemente, el caso de Honduras llama la atención por dos eventos de tendencias mixtas: 1) el proceso de concertación de la reforma política entre todos los partidos existentes contó con un espacio para que la sociedad civil se pronunciara sobre las reformas propuestas por los partidos, y 2) en la reciente selección de quince magistrados de la Corte Suprema de Justicia, todos los escogidos hacían parte de una lista de 45 nombres que, previamente, se había solicitado a la sociedad civil, lo que constituye un avance notable en materia de participación e incidencia ciudadana. Por el contrario, en la Fiscalía y en el Tribunal de Cuentas, los nombramientos efectuados en el mismo período fueron partidarios.

Sin embargo, se debe considerar el hecho de que, en la práctica, la política económica y social está condicionada por los acuerdos con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, lo que limita la capacidad efectiva del Gobierno para desarrollar procesos internos de negociación, aun cuando los balances macroeconómicos, principal interés de estas instituciones, deberían de constituir únicamente una restricción financiera y nunca el objetivo de las políticas públicas o “la base de la política económica gubernamental”. Aquí, el punto relevante es la falta de esfuerzos conjuntos, Gobierno e instituciones y organizaciones de la sociedad, para encontrar espacios donde las acciones unificadas son posibles y de alto retorno social para la población.

1.6. Influencia política de los grupos de poder económico centroamericanos

Históricamente, la mayoría de los países de América Central se han caracterizado por una alta concentración del ingreso y de la riqueza. Una consecuencia directa de dicha concentración es la existencia de poderosos grupos económicos que han utilizado su influencia para incidir en todos los ámbitos de la vida social de los países, y para ejercer un control directo o indirecto sobre el Estado, el cual ha jugado un papel central en la implementación de sus estrategias de expansión mediante la generación y mantenimiento de las condiciones requeridas por el proceso de acumulación de capital.

Estos grupos, que mayoritariamente actuaban circunscritos a sus respectivos países, han ampliado su espacio de acumulación al ámbito regional, como consecuencia de las dificultades estructura-

9 El presente apartado pretende extraer de una investigación efectuada por Alexander Segovia, los elementos que a juicio del autor del presente informe, son relevantes para la incidencia que en políticas públicas están realizando grupos de poder económico de Centroamérica. Una discusión amplia sobre la importancia e influencia de estos grupos en: Segovia Alexander, Integración real y grupos de poder económico en América Central: Implicaciones para el desarrollo y la democracia de la región. Mimeografiado, El Salvador, noviembre 2005.

les de la agricultura, la mayor competencia asociada al incremento de la apertura externa de los países, el rápido crecimiento de las remesas familiares --que en conjunto con la reforma financiera y la privatización de la banca en El Salvador y Nicaragua, posibilitaron la regionalización de los grupos financieros--, la modernización de los propios grupos empresariales y la llegada al poder de gobiernos pro empresariales o empresariales.

Segmentos de estos grupos han desarrollado alianzas entre ellos, facilitadas por tener en muchos casos vínculos familiares, y con empresas transnacionales, lo que estaría incrementando los niveles de concentración de la riqueza. También han establecido claras diferencias a lo interno del empresariado de los países, de forma que estos grupos se han separado del resto de los empresarios nacionales, reduciendo la importancia de las cámaras empresariales locales, aunque mantienen relaciones y las apoyan a fin de influir y presionar por su medio a los gobiernos en determinados temas.

Lo novedoso de la situación actual es que como resultado de su creciente presencia regional, la influencia de dichos grupos se ha expandido del ámbito local al ámbito centroamericano. Esta regionalización de la influencia de los grupos de poder económico ha tenido lugar en el contexto general de un debilitamiento de otros actores sociales y políticos, que en un sistema democrático, sirven de contrapeso al poder empresarial, como es el caso del Estado, los partidos políticos, las clases medias y las organizaciones laborales y sindicales.

1.6.a. Los mecanismos de influencia

Históricamente, los grupos de poder económico han tenido una influencia importante en la definición y ejecución de políticas públicas nacionales, sobre todo en aquellos países donde la elevada concentración de la riqueza se ha conjugado con la existencia de estados débiles.

En estos casos, los grupos de poder económico ejercían su influencia de manera directa, es decir, mediante el control de los ministerios vinculados con el manejo económico, o bien de manera indirecta, a través de la participación de las cámaras empresariales en los espacios institucionales existentes dentro de la administración pública. Por ejemplo, en el caso de Guatemala, la principal cúpula empresarial del país, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif), ha tenido participación hasta en 27 instituciones estatales.

En la actualidad, los grupos de poder económico siguen utilizando los mecanismos señalados, pero de manera creciente la presión de dichos grupos sobre los distintos poderes del Estado se ejerce fundamentalmente a través de mecanismos informales, es decir, fuera de la institucionalidad empresarial y estatal existente en la región. Dentro de los mecanismos informales utilizados sobresalen, por la manifestación de poder que suponen, los contactos directos frecuentes de dichos grupos con las altas autoridades gubernamentales, incluyendo al presidente de la República, a los ministros de Estado, a los diputados, y a los magistrados y jueces del Poder Judicial.

Vinculado al enorme poderío económico de estos grupos, de su rol central en el financiamiento de las campañas políticas de los partidos en el poder, y de su influencia sobre los medios de comunicación social, los grupos económicos más poderosos de la región tienen derecho de picaporte, es decir, derecho de tocar la puerta y comunicarse informalmente con las más altas autoridades de los países en cualquier momento y circunstancia. También poder de veto, que se expresa en la posibilidad de dichos grupos de objetar acciones del Estado, aun cuando éstas se correspondan con la Ley o el bien común.

Dado que en términos de las grandes orientaciones de política (apertura, liberalización privatización, rol del Estado, etc.) no existen mayores diferencias entre los principales grupos de poder económico, su influencia la realizan muchas veces de manera coordinada, utilizando todas sus alianzas nacionales e internacionales. Es por ello que, en los últimos años, dichos grupos han realizado reuniones periódicas informales en las que discuten los problemas centroamericanos y sus posibles soluciones, y han patrocinado reuniones internacionales y regionales, donde incluso han participado los presidentes centroamericanos.¹⁰

El segundo nivel sobre el que ejercen influencia los grupos de poder económico es el sectorial, donde uno o varios grupos interesados en determinadas políticas sectoriales (o en impedir que se implementen dichas políticas) ejercen influencia, con el fin de obtener beneficios particulares para sus empresas. Éste es el caso, por ejemplo, de los grupos con intereses en el sector turismo, que presionan para obtener las mayores prebendas posibles por parte de los gobiernos del área, o el de la industria azucarera, en donde los mercados internos de varios países se encuentran protegidos, lo cual beneficia a los grupos económicos vinculados a dicha actividad.

Finalmente, está el tercer nivel, más microeconómico, en el cual un grupo en particular ejerce su influencia para preservar privilegios derivados de poseer un monopolio u oligopolio, como ha sido el caso de los grupos vinculados al tradicional monopolio del transporte aéreo, de las compañías cerveceras y de las empresas cementeras; o bien, para obtener ventajas arancelarias o fiscales, lo cual constituye una de las áreas más frecuentes de presión por parte de los grupos de poder económico, como el caso de las petroleras en Nicaragua, que lograron que el Ejecutivo y el Legislativo desecharan la idea de aplicarles un impuesto a las ganancias, el cual serviría para subsidiar el transporte público de Managua.

La influencia de los grupos de poder económico es en general bastante efectiva, sobre todo en los temas más globales, pero no siempre logran imponer sus intereses y visiones a los gobiernos, y, por tanto, no siempre sus intervenciones son exitosas en términos e implementación de políticas

¹⁰ A la generación de este consenso básico sobre orientaciones generales de política ha contribuido decididamente el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (Incae), especialmente a través del proyecto “Centroamérica en el siglo XXI: una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible”, impulsado conjuntamente con la Universidad de Harvard. También han contribuido los centros de investigación creados por Estados Unidos a través de la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID).

públicas. Además, pareciera que la influencia de los grupos de poder económico difiere de país a país, lo que se corresponde con la forma como se organiza y se ejerce el poder en cada uno.

La capacidad de los grupos de poder de influir en los países depende de varios factores, entre los que se cuentan: 1) el control que ejerzan los grupos económicos del partido en el poder, 2) la fortaleza de la institucionalidad democrática y el grado de participación ciudadana, 3) el tipo de Estado y el rol que juega en la sociedad. Estados fuertes y con tradición de participación en la economía tienen, por lo general, mayores márgenes de maniobra.

Existen al menos tres mecanismos mediante los cuales los grupos de poder están influyendo en la definición de políticas públicas: 1) el financiamiento de las campañas electorales y de los partidos fuera de los periodos electorales, 2) la participación directa a través de la afiliación de miembros del grupo a un partido, o bien a través de fundar su propio partido, lo que constituye un cambio en su comportamiento tradicional, 3) sobornos a los funcionarios públicos sobre los que desean influir. Por desgracia, ésta es una práctica que se estaría utilizando con frecuencia.

Todo parece indicar que algunos de ellos apoyan la democracia sólo cuando les conviene para mantenerse en el poder. Como ha señalado Torres-Rivas (2000:32-33), la derecha centroamericana ha entrado, por fuerza de las circunstancias que ella no creó, a escenarios donde se juega el poder sin ayuda militar. Ahora son ciudadanos que aceptan el enredo de la democracia participativa porque hasta ahora están seguros de que no pueden perder.

Un mayor desbalance en el poder regional se manifiesta con claridad en la enorme influencia que ejercen los grupos de poder económico en cada uno de los países centroamericanos, en todas las esferas de la vida social. Dichos grupos tienen una influencia significativa en el Estado, y, por tanto, en la definición y aplicación de políticas públicas. Desafortunadamente, dicha influencia no ha sido utilizada para desarrollar políticas de Estado, y, por tanto, para construir un marco de políticas permanentes y estables, sino más bien ha contribuido al ejercicio de un estilo autoritario y excluyente de definición de dichas políticas, lo cual, además de erosionar la confianza en las instituciones democráticas, ha generado incertidumbre sobre el futuro de las reformas económicas aplicadas.

Asimismo, los grupos de poder económico influyen de manera significativa en la democracia electoral y sus resultados, mediante el apoyo económico desproporcionado a favor de los partidos que consideran afines a sus intereses, y a través de los medios de comunicación que ellos controlan. Un aspecto preocupante es la actitud claramente antidemocrática de algunos grupos de poder económico, que se oponen a aceptar la alternancia en el poder.

El poder y el grado de influencia en los estados nacionales, y los mecanismos utilizados para ejercerlos, de asentarse, constituyen un serio peligro para la democracia y su institucionalidad, claramente contrapuesto a los esfuerzos realizados por las organizaciones e instituciones sociales,

por participar desde la perspectiva del juego democrático en la definición de políticas públicas. El sistema de partidos no está funcionando como un contrapeso a dicho poder, lo que abre importantes espacios para el surgimiento de procesos que frenen la consolidación de la democracia.

1.7. Cooperación internacional y participación ciudadana

Pese a que la participación se aprecia como un mecanismo que fortalece la democracia, al constituirse en contrapeso de la posición gubernamental y de los grupos de poder económico en la formulación de las políticas públicas, que mejora la capacidad de representación del sistema, no ha logrado establecerse como elemento de funcionamiento del régimen democrático. Por otro lado, la cooperación internacional se ha venido retirando de la sociedad civil.

En las actuales circunstancias, pareciera que la vía para fortalecer la participación desde la cooperación es la creación y fortalecimiento de espacios, lo cual requiere --además de fortalecer capacidades técnicas en la sociedad civil para elaborar propuestas adecuadas, contribuir a resolver el problema de estabilidad laboral y capacidad técnica en las contrapartes gubernamentales-- de reformas en la política de empleo y salarios del Estado, especialmente las que transformen las enormes desigualdades salariales.

La participación ciudadana también podría constituirse en un elemento importante de fortalecimiento de la democracia y de la gobernabilidad, a través de campañas independientes de los partidos dirigidas a la opinión pública. Para ello es clave el fomento de la observación ciudadana del desempeño del sistema político y la conformación de voces críticas, que mediante procesos inclusivos --no confrontativos-- y estrategias adecuadas, generen opinión pública alrededor de valores ciudadanos democráticos. En esto, los ONG pueden jugar un rol importante, pero también se deben enfocar esfuerzos hacia la incorporación de otros actores, en especial gremios y organizaciones vecinales emergentes.

Además, la posibilidad de la comunidad cooperante de influir no sólo en los gobiernos, sino en el sistema político, de manera directa, no es despreciable. Las muestras de preocupación por el desempeño país en este campo tienen impacto en los medios de comunicación y en la formación de opinión, y parecieran ser altamente valoradas por los gobiernos.

1.8. Procesos electorales, salvando la democracia

Es sintomático que uno de los elementos destacables del proceso de democratización que goza del respeto y respaldo del sistema político, lo constituyen los procesos electorales. Aunque siempre con sus matices, éstos se realizan de manera regular y según los períodos establecidos en las leyes correspondientes. Es sintomático, porque da la impresión de que pese al discurso del sistema político que reconoce la participación ciudadana, el respeto al Estado de Derecho, a la independencia, a la relación armónica entre los poderes de Estado, y al desarrollo de la cultura democrática, entre otros, como cimiento de la consolidación del régimen democrático, en los hechos sólo reconoce y fortalece el proceso electoral.

En Honduras se celebraron con nuevas reglas elecciones para presidente, diputados y alcaldes, en noviembre de 2005, las cuales incluyeron cambios en el método de nombramiento y sustitución de los magistrados de la institución organizadora de las elecciones, en la separación de las funciones electorales, en el registro de las personas que pasaron a una nueva institución, y se sustituyó el voto por partido por el voto por candidato, cambios que hacían temer que se presentaran inconvenientes. El anuncio apresurado del presidente del Tribunal Electoral, dando como ganador al candidato de su partido con el escrutinio de 151 urnas de un total de más de 13 mil, estableció el inicio de fuertes tensiones entre los activistas de ambas fuerzas políticas, no obstante, al final las cosas se resolvieron por cauces políticos.

En los tres países, los procesos electorales se realizan de manera regular y con una convocatoria considerada aceptable. En el caso nicaragüense, si bien se ha criticado insistentemente el uso de recursos legales por parte de los partidos mayoritarios, para inhibir candidatos cuando éstos son percibidos como una amenaza a sus intereses, ello no ha impedido que los resultados electorales sean reconocidos por el sistema de partidos y considerados correctos por los observadores electorales nacionales y extranjeros. En general, las denuncias de todo tipo que se han efectuado, han logrado ser resueltas por vía del diálogo.

Otro elemento que destaca es el hecho de que el sistema muestra inclinación a mejorar la transparencia de la competencia. En este sentido, en Honduras, 2005 se cerró con una resolución del Tribunal Nacional Electoral, que prohibió a los pastores religiosos optar a cargos de elección popular, con el fin de evitar que la labor religiosa se utilice como plataforma política.

En Nicaragua, los aspectos más criticados del proceso electoral son: su costo y un aparente manejo inadecuado del Padrón Electoral. El costo por votante se asocia a la Ley Electoral, la excesiva desconfianza existente entre los participantes, y problemas de organización en el Consejo Supremo Electoral (CSE). Sin embargo, y fuera del discurso confrontativo, casi normal en la cultura política nica, se aprecian tendencias a resolver estos problemas a través del diálogo y del respeto a los resultados. Sectores sociales y algunos partidos han demandado reformas a la Ley Electoral --con lo

que la mayoría de los partidos y el CSE están de acuerdo, al menos en el discurso--, pero debido a la tensa situación política y a la proximidad de las elecciones regionales y nacionales, existe consenso para postergarlas.

Así mismo, se aprecia disposición a no restringir la competencia por la vía de reducir el número de competidores, de tal forma que en momentos diferentes --primero en Nicaragua, y luego en el período que comprende el presente informe, en El Salvador--, la Corte Suprema de Justicia de cada uno de estos países resolvió favorablemente recursos interpuestos por partidos que habían perdido su personería jurídica de acuerdo con las leyes. En este sentido, tampoco se aprecian tendencias a impedir o dificultar la inscripción de nuevos partidos, más allá de las establecidas en las leyes correspondientes y aceptadas por todos los contendientes.

Otro elemento que destaca en los procesos electorales es la falta de propuestas programáticas de los candidatos a cargos de elección popular, lo que constituye una característica que, con muy raras excepciones, se repite en los tres países incluidos en el presente informe, con lo que los partidos y sus candidatos privilegian el uso de la imagen por encima de la capacidad de movilización, y ello constituye un alejamiento del electorado, que deja de identificarse con un programa y un candidato, para hacerlo con la imagen reflejada en los medios de comunicación.

En los casos de Nicaragua y El Salvador, la existencia de partidos de izquierda con posibilidades de alzarse con la victoria electoral ha determinado campañas muy polarizadas --en Nicaragua la excepción fue la última elección municipal, en especial en Managua--, donde prima la descalificación del adversario y los señalamientos sobre las consecuencias negativas que tendría la elección de éste.¹¹

1.9. Conflictos y movilización social¹²

En El Salvador se incrementó el número de manifestaciones callejeras, principalmente de los vendedores ambulantes en San Salvador y Santa Tecla; de estudiantes de instituciones públicas que reclamaban contra el aumento en los pasajes; de organizaciones sociales en contra del Cafta; de empleados públicos en huelga de hambre por despidos en el Ministerio de Gobernación.

Se produjeron más huelgas respecto del año anterior, entre ellas, las de los profesores de la Universidad Nacional, en reclamo de mejoras salariales; la de los empleados de la Administración de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), y la del Ministerio de Gobernación.

¹¹ Información adicional para Honduras en UNA MIRADA AL PROCESO ELECTORAL PRIMARIO 2005, RESULTADO DEL SISTEMA DE INDICADORES DE SEGUIMIENTO, CIPRODEH, Tegucigalpa, Honduras, 2005; para El Salvador: Informe: SISTEMA DE MONITOREO DE CAMBIOS RELEVANTES PARA EL DESARROLLO 2003 – 2004, UCA El Salvador, 2004; para Nicaragua: Informe: OBSERVACIÓN ELECTORAL 2004, Ética y Transparencia, Managua, Nicaragua, 2005.

¹² En este apartado sólo se incluye información de El Salvador y de Nicaragua, debido a que no se contó con información para el caso hondureño.

En Nicaragua, el año abrió con movilizaciones de los trabajadores del sistema de salud pública y de los maestros, en demanda de aumentos salariales. Los docentes anunciaron su intención de irse a la huelga, lo que obstaculizaría el inicio del año escolar. No obstante, debido a que en ese momento el PLC y el FSLN mantenían un acuerdo, que entre otras cosas incluyó un aumento al techo del proyecto de presupuesto enviado por la Presidencia de la República, las demandas de estos sectores fueron satisfechas.

En mayo, ante una inminente alza en el precio del pasaje en el transporte público, vinculado al aumento en el precio del petróleo, un segmento de estudiantes universitarios y sindicatos de varios departamentos del país, con fuerte capacidad de movilización, protagonizaron enfrentamientos callejeros contra la Policía Nacional y contra los transportistas, con los últimos, porque como parte de las protestas los estudiantes dañaron varias unidades de transporte, dos de las cuales fueron quemadas. Además, los manifestantes quemaron cuatro vehículos livianos propiedad del Estado, y uno de la empresa privada, lo que en su conjunto constituyó el momento de mayor tensión nacional en el último año.

La persistencia de la crisis política, en conjunto con la convicción de que existen pocos espacios políticos para la participación ciudadana, y de que los dos partidos mayoritarios --aprovechando su influencia en el Consejo Supremo Electoral y en la Corte Suprema de Justicia-- desarrollan acciones para sacar del juego posibilidades partidarias alternativas, generó las condiciones para la conformación de una amplia coordinación de organizaciones de todo tipo, incluida la partidaria, que se han expresado en multitudinarias manifestaciones de tipo civilista, en Managua, Granada y Chinandega.

Entre otras cosas, reivindicaban la despartidización de los poderes del Estado, las reformas a la Ley Electoral, el incremento de la democracia a lo interno de los partidos --en especial el establecimiento de elecciones primarias para la selección de los candidatos para presidente de la República--, la no inhibición de ninguna candidatura en las elecciones generales para presidente y diputados, y el establecimiento de una mesa del diálogo nacional sin exclusiones. No obstante, el acuerdo entre el Ejecutivo y los dos partidos mayoritarios, en octubre, provocó su desmovilización.

1.10. Seguridad y criminalidad

Los problemas de la democracia desde la perspectiva del tema de la seguridad en la región, han transitado desde la discusión del papel de los militares en la vida política hasta los problemas de gobernabilidad originados en la incidencia del crimen en las sociedades centroamericanas.

Mientras la subordinación de los militares al poder civil se ha consolidado, la ocurrencia de delitos se ha incrementado de manera notable, hasta constituirse en tema relevante de la agenda pública en países como El Salvador y Honduras, donde ocupa un lugar notorio el caso de las pandillas o maras.

En El Salvador continúa aumentando el porcentaje de muertes violentas, pasando de 7.6 asesinatos diarios a 8.8 en 2005. Para febrero de ese año, se reportaron entre 9 y 10 homicidios diarios, uno de los índices más altos de los últimos años. Se han contabilizado más de 800 mujeres ejecutadas en los últimos cuatro años.

La Unidad Penal de la Fiscalía General de la República dio ingreso a 1,247 expedientes (el doble que el año anterior) de casos de contrabando, defraudación fiscal, usos de documentos falsos. Así como también a 40,851 delitos relativos al patrimonio. Adicionalmente se reportaron 30,198 casos de hurto y robo.

Ha aumentado la delincuencia juvenil producto del fenómeno de las maras, el cual se ha intensificado en reacción contra el plan “Súper mano dura”, y se ha materializado en el asesinato de testigos y policías.

En Honduras la inseguridad ha ido en aumento, en especial en las zonas fronterizas y en las áreas urbanas, donde ocurre el mayor número de delitos y de víctimas, sobre todo entre jóvenes. En las regiones de tránsito de drogas, la violencia y la criminalidad son mayores. En los espacios controlados por las pandillas o maras, estos grupos regulan, controlan y hacen cumplir condicionamientos para circular en ellos (impuestos y cuotas a transportistas, por ejemplo).

La inseguridad y las opciones privadas para obtener seguridad están llevando a la pérdida de los ciudadanos de algunos espacios públicos, como las calles. La seguridad privada está asumiendo funciones que sólo competen al Estado, como es requerir y retener documentos personales. Esta situación, además de una violación a los derechos civiles, es una potencial fuente de violencia entre agentes de seguridad privada y ciudadanos conscientes de sus derechos. Para 2004, los datos de la Dirección General de Investigación Criminal arrojaron 4,378 muertes violentas, 12.8 muertes diarias; de estas muertes, en 1,905 casos se usó armas de fuego, y en 353, armas blancas.

En Nicaragua, entre 2003 y 2004 se incrementó la ocurrencia total de delitos en un 9%. Mientras a julio de 2005, respecto de la misma fecha de 2004, el número total de delitos se redujo un 5.8%. No obstante, las muertes violentas crecieron 25.8% en el mismo período, con lo cual se habría reducido el número de delitos, pero aumentado la peligrosidad de los mismos.

Aunque el país continúa siendo uno de los más seguros de la región centroamericana, la probabilidad de ser víctima de un delito se ha venido incrementando de forma sistemática desde 1995. En 2004 el riesgo fue de uno por cada 50 personas, ese mismo indicador para 1995 fue de uno por cada 91 personas, es decir, hubo un incremento del 82%. Ello es especialmente notorio en el caso de los delitos contra las personas, que pasaron de 130 a 247 en el mismo período, un crecimiento de 90%, mientras en los delitos contra la propiedad, la probabilidad creció 42%.

Peligros y dificultades del crecimiento de base exógena

2.1. Crecimiento económico, el impulso del sector externo

El crecimiento económico en los países incluidos en el informe (El Salvador, Nicaragua y Honduras) se mantuvo en niveles positivos, aunque con resultados mixtos en términos del ritmo del crecimiento. Mientras Nicaragua y Honduras experimentaron desaceleración del crecimiento respecto del buen desempeño observado en 2004, El Salvador presenta un incremento notable de la tasa de crecimiento.

Crecimiento económico, países seleccionados

Países	2004	2005
Nicaragua ^a	5.1	4.0
El Salvador ^b	1.5	2.8
Honduras ^b	5.0	4.2

a: Preliminar Banco Central de Nicaragua. b: Banco Central de cada país

El crecimiento de la región¹³ continúa siendo respaldado por el comportamiento favorable del comercio exterior --demanda y precios-- de las remesas familiares, que continúan ocupando un lugar destacado en el desempeño de las economías de la región y de la inversión privada, que ante las expectativas generadas por el Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos con la región y la República Dominicana, la estabilidad macroeconómica y el mantenimiento de niveles moderados de inflación, ha tenido un buen desempeño.

La reducción en la tasa de crecimiento en Nicaragua y Honduras se explica por la competencia que está ejerciendo China en productos textiles y confección, las secuelas de los desastres naturales que afectaron particularmente a Honduras y El Salvador, y el incremento de los precios del petróleo que, entre otros, provocó crisis energética en Honduras y Nicaragua.

¹³ De acuerdo con el BCIE, la economía de la región crecerá a un ritmo de 3.5%.

En 2005 la economía mundial, según estimaciones del Fondo Monetario Internacional, se habría expandido en un 4.3%, inferior a los 5.1% de 2004. Por su parte, el socio comercial más importante de la región --Estados Unidos--, lo haría a un ritmo de 3.5%; la Unión Europea y Japón crecerán a un ritmo inferior al 2%.

Para el sector agropecuario nicaragüense y salvadoreño, 2005 fue un buen año; por el contrario, los huracanes Stan y Wilma, y las tormentas tropicales Beta y Gamma afectaron a este sector en Honduras. En El Salvador, el crecimiento económico se sustentó en incrementos de la inversión pública y del sector de servicios, en especial del transporte y de los servicios financieros, y un modesto crecimiento de manufacturas sobre todo en alimentos y fármacos.¹⁴ En Nicaragua se observó una situación similar en la actividad financiera, en la construcción y en el turismo, y, en Honduras, en la construcción y en las telecomunicaciones.¹⁵

El comercio exterior de los países centroamericanos ha continuado creciendo positivamente, aunque con una dinámica más fuerte de las importaciones con respecto a las exportaciones, influido de manera relevante por la factura petrolera, lo que generaría un déficit mayor en la cuenta comercial de los países. Las importaciones de petróleo y derivados crecieron en US\$ 1,034 millones al cierre del tercer trimestre de 2005, con respecto a similar lapso de 2004, pasando de US\$ 2,530 millones a US\$ 3,564 millones. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) estima que para 2005 el déficit promedio ponderado del balance en cuenta corriente de la región sería de 7.2% del PIB, superior al déficit de 6.8% en 2004.

Para los países incluidos en el presente informe los resultados son mixtos: mientras el déficit en cuenta corriente como porcentaje del PIB en El Salvador se mantuvo constante en 3.9, en Honduras se deterioró en 0.5 puntos porcentuales, y en Nicaragua en 1.2 puntos porcentuales. En todos ellos las exportaciones crecieron 10.5%, pero a un ritmo inferior a las importaciones, 13.5%. El deterioro del balance comercial de los tres países entre 2004 y 2005 fue de 17.9%. Nicaragua es el país con el mayor deterioro: 25.5%, seguido de Honduras con 22.3% y de El Salvador con 12%.

Las remesas familiares continuaron jugando un papel estratégico en el financiamiento del desequilibrio externo, especialmente en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, contribuyendo así a reducir el desbalance comercial.

¹⁴ Luz Portillo, Presidenta del Banco Central de Reserva de El Salvador, conferencia de prensa, AP, diciembre 2005.

¹⁵ María Elena Mondragón, Presidenta del Banco Central de Honduras, Reuters, enero 2006.

Balance comercial, países seleccionados

Países	2004			2005		
	Export	Import	Balance	Export	Import	Balance
El Salvador ^a	3,300.0	5,949.0	-2,619.0	3,534.0	6,466.0	-2,932.0
Nicaragua ^b	1,363.0	2,454.0	-1,091.0	1,543.0	2,912.0	-1,369.0
Honduras ^b	3,115.0	4,885.0	-1,770.0	3,551.0	5,715.0	-2,164.0

Fuente: a: Banco Centroamericano de Integración Económica,

b: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, incluye en todos los casos zonas francas

Un elemento que destaca es el mantenimiento de la tendencia a concentrar las exportaciones en un número reducido de productos primarios, que constituye una de las principales debilidades del crecimiento económico observado.¹⁶ La diversificación de las exportaciones, que se manifiesta desde los 90, está concentrada sobre todo en la maquila, cuyas fragilidades son muy conocidas, en especial su débil eslabonamiento con el resto de la economía y su dependencia del uso de fuerza de trabajo de baja calificación y productividad.

Pese al incremento de las manufacturas, la participación de los productos primarios todavía es clave en el desempeño de las economías, especialmente si se consideran los aportes en valor agregado. El esquema de crecimiento de la región continúa basado en exportación de productos primarios y maquila, así como en remesas familiares y cooperación externa.

A nivel gubernamental, y en sectores del empresariado, sobre todo en el que aún no se regionaliza, hay una fuerte apuesta a las posibilidades de inversión extranjera vinculada con las expectativas en el Cafta, que no parece sustentada en las perspectivas de un segmento de los grupos de poder económico de Centroamérica, entre los que destacan los de origen salvadoreño, más modernos y más interesados en la estabilidad y profundización de las relaciones de la región con EE.UU., de forma que se mantengan e incrementen los flujos de capital de este país hacia la región, sobre todo en forma de remesas familiares.

Existen dudas sobre la posibilidad de que el Cafta tenga un efecto neto positivo en las economías de la región. La mayoría de los análisis, incluso de quienes se muestran más incondicionales en su apoyo, parecieran coincidir en que el medio rural se vería afectado. Las diferencias se concentran en los efectos sobre las manufacturas y el consumo, dejando interrogantes en cuanto a la posibilidad de que las manufacturas de la región logren soportar la competencia china, y, vinculado a esto, el que los niveles de inversión que se logren atraer superen los efectos negativos del tratado.

¹⁶ Una discusión sobre el tema en "El crecimiento económico en México y Centroamérica: desempeño reciente y perspectiva", Jaime Ros, Cepal, México, mayo 2004.

Seguramente el tratado abrirá nuevas posibilidades al comercio exterior regional. El rezago competitivo y el mantenimiento de competitividad basada en recursos naturales y fuerza de trabajo abundante y barata, hacen temer que las oportunidades presentes en dicho tratado no logren ser aprovechadas debidamente por las economías de la región, mientras, por el contrario, las amenazas vinculadas a una mayor erosión de la capacidad productiva nacional, asociadas a las importaciones, se manifestarían con toda amplitud, es decir, un esquema de beneficios transitorios y costos permanentes.

El crecimiento concentrado en las exportaciones de productos primarios y maquila de baja productividad, orientado al aprovechamiento de la disponibilidad de recursos naturales y fuerza de trabajo barata, en ausencia de sectores emergentes de alta productividad, de productos ambientales de mayor calidad, y de políticas públicas enfocadas en su fomento con Costa Rica como posible excepción, podría estar reproduciendo las condiciones que han mantenido a la región en el subdesarrollo, sobre todo si se considera la evidencia empírica, sobre la limitación para el desarrollo que supone la dependencia de la economía respecto de las exportaciones primarias y de la alta propensión de las economías pequeñas y dependiente de fuerza de trabajo y recursos naturales baratos a retrocesos del crecimiento.¹⁷

Además de la destrucción asociada a la apertura comercial de los encadenamientos existentes en el período de sustitución de importaciones, los nuevos sectores exportadores se han desarrollado sin integración al resto de la actividad productiva nacional. El débil eslabonamiento local de las actividades exportadoras constituye un freno al crecimiento del producto total, ya que el efecto del crecimiento de las exportaciones sobre el producto se ha reducido, provocando que en la actualidad se necesiten ritmos de crecimiento mayores de las exportaciones para lograr la misma tasa de crecimiento del PIB.

El problema energético, asociado a la alta dependencia del petróleo en la producción de energía eléctrica, se ha constituido en un tema que la región debe atender a fin de reducir limitaciones al crecimiento.

2.2. Balances macroeconómicos

El déficit fiscal promedio ponderado regional alcanzaría 2.3% del PIB en 2005, contra 2.0% en 2004. El rango oscilaría de 3.1% en Honduras a 2.0% en Nicaragua (después de donaciones) y Costa Rica. El leve aumento en el déficit fiscal se asocia, sobre todo, a una expansión en la inversión pública y a las necesidades de reconstrucción en Guatemala y El Salvador, luego del impacto que tuvieron los fenómenos climatológicos de 2005.

17 IBID

El desempeño fiscal en Nicaragua y El Salvador fue influido positivamente por reformas fiscales orientadas a incrementar la posición recaudadora del Estado. En El Salvador la carga tributaria pasó de 12.2% a 12.9% respecto del PIB. En Nicaragua se estima que los ingresos fiscales en 2005 se incrementaron alrededor del 20% respecto de 2004.

Los indicadores monetarios y crediticios se han expandido positivamente durante 2005. La expansión monetaria se ha dado en gran medida como resultado de la monetización del extraordinario influjo de capitales externos, lo que ha generado complejidades a los bancos centrales en cuanto al manejo de la política monetaria y de los costos asociados. En este contexto, durante 2005 el crecimiento promedio de la liquidez para la región como un todo es de 13.8%, contra 15.4% en 2004. El crédito al sector privado, por su parte, se expandiría a una tasa promedio regional de 19.0% en 2005, contra 14.8% en 2004.

Para 2005 la tasa promedio de inflación para Centroamérica es de 9.4%, superior en 0.2 puntos porcentuales a la observada en 2004. El rango de inflación sería de 4.5% en El Salvador a 14.0% en Costa Rica. En Guatemala, Honduras y Nicaragua la tasa de inflación alcanzaría 9.5%, 8.0% y 11.0%, respectivamente.

El alza en el precio internacional del petróleo y su efecto multiplicador sobre la actividad económica explica el leve incremento de la inflación. Asimismo, el impacto de los fenómenos climáticos que afectaron la región a partir del segundo semestre del año, incidió de forma adversa sobre la oferta y el precio de productos alimenticios.

Centroamérica: Indicadores macroeconómicos 2005

Concepto	Unidad	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Inflación	%	9.5	4.5	8.0	11.0	14.0
Balance en cuenta corriente	% del PIB	-3.9	-3.9	-5.7	-17.3	-5.1
Reservas Internacionales Netas	en millones de US\$	3,853.0	1,850.0	1,867.0	490.0	2,481.0
Cobertura de las RIN	Meses de importación	4.4	3.3	3.9	2.4	3.1
Liquidez	%	12.5	4.0	18.0	15.5	19.0
Crédito al sector privado	%	17.5	7.5	16.0	25.0	25.0
Balance fiscal del Gobierno Central	% de PIB	-2.1	-3.0	-3.1	-2.0	-2.0

Fuente: Banco Centroamericano de Integración Económica, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Las reservas internacionales netas crecieron en el mismo período 11.6%, una cobertura promedio de 3.4 meses de importaciones. Sólo El Salvador presenta un crecimiento negativo: -2.0%, no obstante, su cobertura se mantiene bastante cercana al promedio de cobertura de la región. En el caso de Nicaragua, que exhibe el monto menor de reservas y el nivel más bajo de cobertura, según las cifras oficiales más recientes, habría cerrado 2005 con un monto total de US\$ 730.0 millones y una cobertura de 3.8.¹⁸

Las remesas familiares, la cooperación internacional y el flujo de capital desde el resto del mundo hacia la región, permitió que pese al deterioro en la balanza comercial, las reservas internacionales netas se hayan incrementado. También han contribuido a reducir las presiones sobre el tipo de cambio, originadas en ese desbalance, y el incremento de la inflación interna, pero induciendo apreciaciones de las monedas nacionales, con la excepción de El Salvador, que asumió el dólar como moneda de curso legal.

¹⁸ Presidencia de la República de Nicaragua, Informe del Presidente de la República a la nación, 18 enero de 2006.

Pese a los choques provocados por el incremento de los precios del petróleo y los efectos de los fenómenos naturales, la región ha logrado mantener en niveles manejables los principales balances macroeconómicos, con la excepción del balance en cuenta corriente de la balanza de pagos como proporción del PIB, que, como se indicó, presenta resultados mixtos: mientras en Guatemala se redujo, en El Salvador se mantuvo constante, y en el resto de países se deterioró de manera notable, correspondiéndole a Nicaragua el menor crecimiento, pero también el mayor peso relativo. Los resultados de este indicador están influidos por el deterioro de la balanza comercial.

2.3. La importancia de las remesas familiares

Las remesas familiares han incrementado su importancia en las economías de la región. Un estudio de El Salvador dio como resultado que la suma del ingreso de los emigrantes salvadoreños a Estados Unidos corresponde al 127% del PIB de ese país. “La migración internacional es una de las dimensiones del cambio estructural en El Salvador y una estrategia fundamental de las familias salvadoreñas para garantizar sus medios de vida”.¹⁹

Importancia de las remesas
Millones de dólares

Países	Remesas 2004 ^a	Transferencia neta de recursos ^b	Inversión extranjera neta ^c
El Salvador	2,500.0	112.0	457.0
Honduras	1,100.0	617.0	190.0
Nicaragua	800.0	706.0	230.0

a: Cepal con base en datos del BID/FOMIN

b: Es igual al ingreso neto de capitales totales menos el saldo en la balanza de rentas (pago neto de utilidades e intereses). El ingreso neto de capitales totales es igual a la Balanza de Capital y financiera más errores y omisiones, más préstamos y uso del crédito del FMI y el financiamiento excepcional. Los datos corresponden a 2004. Fuente: Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2005, CEPAL.

c: Es igual a la inversión extranjera directa en el país menos la inversión directa de residentes de ese país en el exterior, incluye remuneración de utilidades. Los datos corresponden a 2005.

Fuente: Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2005, CEPAL.

Las remesas constituyen una proporción relevante de las exportaciones totales (incluida la maquila), un 75% en El Salvador, 58% en Nicaragua y 35% en Honduras, y superan con creces en todos los países las transferencias netas de recursos y las inversiones extranjeras netas. Mientras las remesas familiares en los tres países incluidos en el presente informe suman US\$ 4,400 millones en 2004, la inversión extranjera directa de 2005 en los mismos fue de US\$ 877 millones, un 20% de las remesas, y la transferencia neta de recursos en 2005 fue de US\$ 1,435 millones, un 33% de las remesas familiares.

¹⁹ Dinámicas migratorias, medios de vida rurales y manejo de recursos naturales en El Salvador. Herman Rosa, Susan Kande y Nelson Cuéllar, Prisma, El Salvador, 2005.

De esta forma las remesas están sustentando una tendencia económica que crecientemente se basa en actividades económicas urbanas, bastante clara en el caso salvadoreño, y que está constituyendo una nueva fuente de acumulación de capital de nivel regional, lo que está provocando que un segmento importante de los grupos de poder económico enfoque sus esfuerzos a la captura de las mismas.

Aunque los índices de emigración de Nicaragua son elevados, el impacto tiene otras dimensiones respecto de Honduras y de El Salvador, debido a que la migración de este país se produce mayoritariamente a Costa Rica, que además de tener implicaciones en el volumen de remesas, posibilita un tipo de migración transitoria.

Las remesas familiares constituyen un tercio de los ingresos de los hogares, considerando las remesas reportadas en las encuestas de hogares, realizadas desde los respectivos estados, inferiores a las reportadas en las estimaciones oficiales en la Balanza de Pagos. Entre los hogares receptores, las remesas constituyen una fuente importante de ingreso, que contribuye fuertemente a reducir la pobreza e indigencia, pero su impacto sobre las tasas de pobreza e indigencia del conjunto de hogares del país es relativamente reducido.

Aunque se requiere de mayor evidencia empírica, al parecer, la reducción en las tasas de pobreza observadas en Nicaragua y El Salvador, por ejemplo, está sustentada en las remesas familiares, y menos en las estrategias de lucha contra la pobreza que impulsan los países.

El estudio del Banco Mundial, *International Migration, Remittances and the Brain Drain* (Migración Internacional, Remesas y Fuga de Cerebros), publicado por el Departamento de Investigación del Banco, encontró que las remesas familiares reducen el nivel, la profundidad y la gravedad de la pobreza, con un mayor impacto esta última, ya que representan más de la mitad de los ingresos del 10% más pobre de las familias. Del mismo modo, en algunos países las remesas estarían sustentando un incremento del gasto relativo de las familias en educación, aunque en otros casos (México rural), los niños de familias con emigrantes obtienen menos educación que aquellos sin emigrantes.

En el mismo estudio se indica que como un efecto negativo de la emigración, se está produciendo un importante traslado de trabajadores con educación desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados, lo que constituye un éxodo masivo de profesionales desde algunos de los países de bajo ingreso más vulnerables del mundo, que por lo general no encuentran en EE.UU. empleos coherentes con su nivel de educación. Según este estudio, en El Salvador el 31% y en Nicaragua el 29.6% de quienes tienen título profesional han emigrado.

De igual forma, encontró que es insignificante el efecto sobre el nivel de educación en los países de origen a causa de la expectativa de emigrar, con lo que el esfuerzo educativo en los países de origen y el aprovechamiento de la mayor educación en los países de destino se estaría desperdiciando, o al menos aprovechado indebidamente. Una proporción importante de los esfuerzos en educación, centrales en las políticas sociales de los países en desarrollo, sólo se aprovecharía de manera parcial en los países receptores de la emigración, y representa un problema adicional para los países de origen, por cuanto requieren incrementar la inversión nacional en educación para alcanzar los objetivos propuestos en esta área y los efectos esperados en la economía.

2.4. Las dinámicas económicas

Se aprecian tres dinámicas que sustentan las tendencias económicas que se observan en la región:

1. Las vinculadas a la agroexportación tradicional, la maquila y las actividades económicas protegidas (industria fiscal, energía eléctrica, etc.), los servicios vinculados a las posibles privatizaciones, especialmente en Costa Rica, y al sistema de logística regional, sobre todo en el tema de infraestructura propiciado en el marco del Plan Puebla-Panamá.

La agroexportación tradicional y la maquila presentan dificultades en su capacidad futura de expansión, como consecuencia de: a) la competencia china para la maquila, aunque Honduras y Nicaragua aún podrían mantener ventajas originadas en su posibilidad de continuar ofreciendo beneficios fiscales (excepciones de impuestos) a la inversión, y Nicaragua por haber negociado en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, reglas de origen ventajoso que permitirían mantener costos de insumos bajos; b) el débil eslabonamiento interno de las exportaciones; c) la escasa promoción de nuevos productos, incluidos los ambientales, más sofisticados y de mayor valor agregado, que promuevan incrementos en la productividad, propicien el aumento del acervo de capital humano, y frenen (y eventualmente reviertan) los daños a la naturaleza. En este último tema, Costa Rica, y en menor medida El Salvador, presentan avances.

2. Las vinculadas a las migraciones internacionales, las remesas familiares y el turismo.

La migración internacional y el crecimiento de las remesas están dinamizando los servicios, en especial los financieros, y las telecomunicaciones y el comercio. En El Salvador el cambio estructural está fuertemente influido por la migración internacional y las remesas, éstas son la base de sustentación del crecimiento de actividades económicas urbanas, lo que es válido para Honduras y Nicaragua, aunque en este último país es notorio que la migración con carácter más temporal, en el norte hacia El Salvador, y en el sur hacia Costa Rica, está sustentando también procesos de sobrevivencia y acumulación de familias rurales.

El turismo, por su parte, se ha constituido en una fuente importante de divisas, pero fuerte demandante de servicios ambientales: agua, paisaje y manejo de desechos, entre otros, lo que requiere abandonar la lógica extractiva y buscar mecanismos adecuados para conservar e incrementar el acervo de activos ambientales que consoliden y hagan sostenible la actividad turística.

En este caso el principal problema que se aprecia es que estas dinámicas escapan del alcance de las actuales políticas públicas. El incremento de las actividades económicas urbanas demanda mayor uso de los activos en recursos naturales, compitiendo con lo agropecuario y provocando mayor interacción en la relación urbano–rural, que requiere de políticas que integren la dimensión social, territorial y productiva, de forma que se complementen las actividades económicas involucradas; los servicios ambientales con las actividades económicas urbanas que se incrementan, especialmente el turismo, y la atención de los problemas sociales presentes en el territorio, incluidos el empleo y la pobreza.

3. Las dinámicas de subsistencia asociadas a: las actividades rurales de subsistencia que se enfocan en la reducción del riesgo alimentario y excedentes para el mercado interno, con débiles vínculos a los sistemas comerciales; los desempleados; los subempleados, en especial del sector informal. En estas dinámicas se concentra el grueso de la población en estado de pobreza y de pobreza extrema.

El aumento del poder de los grupos económicos regionalizados y su capacidad de influencia en los estados nacionales, presentan tendencias mixtas. Un segmento importante, entre el que se cuentan los considerados más modernizantes, está apostando a actividades económicas orientadas a la captura de las remesas y demanda vinculada a la migración (transporte internacional, telefonía), así como al desarrollo del sistema de logística regional, especialmente en infraestructura; otros segmentos enfatizan en los sectores protegidos, privatizaciones de empresas públicas y concesiones estatales; y un tercer segmento se mantiene en la agroexportación tradicional. Es de destacar que la diversificación alcanzada por estos grupos permite que, en la práctica, estas tendencias se presenten entrelazadas.

Por su importancia en el flujo de inversión intrarregional y por su grado de influencia en la definición de políticas públicas, el comportamiento de dichos grupos tiene, en su medida, relevancia para el futuro de la región. El predominio de una tendencia o combinación de éstas será clave en la definición del estancamiento o desarrollo de una nueva inserción mundial de la región.

El desarrollo de infraestructuras viales en función del sistema de logística, clave cuando los países de Centroamérica se incorporan en una visión regional tal como el mundo nos está viendo, entraña oportunidades y riesgos, que provienen del aprovechamiento de la privilegiada posición geográfica de la región y de la reducción de costos del intercambio comercial intrarregional, sin embargo, su desarrollo en ausencia del mejoramiento de la calidad ambiental del clima de negocios, implica riesgos ambientales ya conocidos para la zona donde se desarrolla la infraestructura.

2.5. Crecimiento y estabilidad, bien... bienestar, ¿quién sabe?

Entre las principales limitantes para el desarrollo, y como materia pendiente de políticas públicas, destaca la enorme desigualdad en la distribución del ingreso que exhiben las economías de la región, y los altos índices de desempleo y pobreza.

Distribución del ingreso

País	20% más rico	20% más pobre	Coefficiente Gini ^d	Año	Coefficiente Gini ^e
El Salvador ^a	57.1	2.9	53.2	1	49
Nicaragua ^b	49.3	5.6	43.1	1	55
Honduras ^c	49.8	4.7	55.0	2	53
Guatemala ^a	64.1	2.6	59.9	2	59
Costa Rica ^a	51.5	4.2	46.2	2	42

a: Informe de Desarrollo Humano 2005, PNUD, 2005.

b: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, 2003, corresponde a datos de 2001.

c: Fuente Informe MERV 2005, corresponde a datos de 1999. Según datos del IDH para ese mismo año los valores serían 58.9 y 2.7, respectivamente.

d: Informe de Desarrollo Humano 2005, PNUD, 2005.

Los datos de IDH son los mismos que aparecen en el documento, Indicadores del Desarrollo Mundial, 2005. Banco Mundial.

e: Income Inequality in Central American, Dominican Republic and Mexico: Assessing the importance of individual and household characteristics. Matthew Hammill, CEPAL, diciembre 2005.

El alto grado de desigualdad es un obstáculo para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Entre sus efectos destacan: Los efectos negativos de la desigualdad sobre el tamaño de los mercados en las industrias con rendimientos crecientes a escala o sobre la demanda agregada respecto de la utilización de la capacidad productiva, con efectos negativos sobre la inversión.

La desigualdad también afecta la capacidad de inversión de las familias en educación, y se le asocia una relación inversa con la tasa de fecundidad y de crecimiento poblacional. Es generadora de inestabilidad política y conflictos sociales, asociados a presiones redistributivas; socava el acuerdo en torno a las políticas públicas y dificulta el manejo de conmociones externas ante la ausencia de consenso sobre la distribución de la carga de los ajustes.²⁰

Las reformas económicas que no reducen la desigualdad y no mejoran los indicadores sociales producen descontento entre la población y se vuelven insostenibles. Por ello, las reformas no pueden evaluarse únicamente sobre la base de su efecto sobre el crecimiento, sin tomar en cuenta la equidad y las condiciones sociales.²¹

²⁰ El crecimiento económico en México y Centroamérica: desempeño reciente y perspectiva, Jaime Ros, Pp 14, Cepal, México, mayo 2004.

²¹ Miguel Gutiérrez-Saxe: Estancamientos y retrocesos socioeconómicos en Centroamérica, marzo 2004.

Como se puede apreciar, el coeficiente de Gini²² para los países de la región revela una notable desigualdad en la distribución del ingreso (o el consumo), en la tabla se presentan dos cálculos, debido a que los datos publicados por el PNUD y el Banco Mundial no parecieran reflejar adecuadamente la estructura de distribución del ingreso al comparar los resultados por países, sin embargo, en lo que las tres instituciones coinciden, sin duda, es en el grado de desigualdad socioeconómica existente en la región.

Los informes por país sobre cambios relevantes para el desarrollo de 2005, indican que las condiciones de desigualdad se mantienen, sin que se aprecien esfuerzos por impulsar políticas públicas redistributivas que supongan cambios de relevancia en este indicador. Sólo las remesas familiares estarían aliviando los efectos del actual panorama distributivo.

22 El Coeficiente de Gini establece el grado en que la distribución del ingreso entre las personas o entre los hogares de un país, se desvía de una distribución en una situación de igualdad perfecta. La Curva de Lorenz indica los puntos correspondientes a los porcentajes acumulados del ingreso total recibido, con respecto al porcentaje acumulado de los receptores, partiendo de la persona u hogar más pobre. El Coeficiente de Gini mide el área situada entre la Curva de Lorenz y una línea hipotética de igualdad absoluta, expresada como porcentaje del área máxima comprendida bajo dicha línea. En consecuencia, un Coeficiente de Gini igual a cero significa igualdad absoluta, y un coeficiente de 100 significa una situación de desigualdad total.



Inversión en capital humano: esfuerzos insuficientes

El papel que tiene el Estado como agente activo de la eliminación de las desigualdades es una de las áreas donde existe una gran labor por realizar en la región. Dicho papel se desvanece lentamente, dejando de lado labores que son imprescindibles para trabajar en el crecimiento de la población, como seres humanos y como ciudadanos con igualdad de oportunidades. Entre los elementos más importantes que debe desarrollar el Estado, se encuentran funciones muy básicas que buscan ofrecer a las sociedades una base sólida para construir una mejor calidad de vida, entre ellas, la educación y la salud pública, la protección de poblaciones que viven con evidentes condiciones de desigualdad (como los indígenas y la población con discapacidad), y la reducción de la pobreza y de la brecha social, entre otros.

Con la excepción de Costa Rica, los países de la región exhiben elevados índices de desempleo total, pobreza y alta concentración del empleo en el sector informal, resultado de la desigualdad en la distribución del ingreso y de las tendencias excluyentes que se aprecian en las sociedades de los países centroamericanos.

Indicadores económicos y sociales seleccionados

País	Desem-pleo	Desem-pleo y Subem-pleo	Empleo en sector informal	Pobreza	Umbral de pobre-za ^c	Probabi-lidad al nacer de no sobre-vivir 40 años ^c	Analfabe-tismo en adultos (15 años o más) ^c	Gasto percapita en salud ^c	Gasto público en educ. como % del PIB ^c
Nicaragua	6.54	35.41	62.85	45.80	47.90	10.50	23.30	206.00	3.10
El Salvador	7.00 ^b	33.00 ^b		31.10 ^c	48.30	9.90	20.30	372.00	2.90
Honduras	5.10 ^a	41.80 ^a	49.10	64.50 ^a		15.80	20.00	156.00	
Guatemala		31.50 ^b		16.00 ^c	56.20	15.90	30.90	199.00	
Costa Rica	6.60 ^b	15.00 ^b		2.00 ^c	22.00	3.70	4.20	743.00	5.10

a: Instituto Nacional de Estadísticas, INE, Honduras, 2003.

b: Banco Centroamericano de Integración Económica, 2005. En los casos de Nicaragua y Honduras la información que presenta el BCIE es inferior a la informada por las fuentes oficiales de cada país, INEC para Nicaragua e INE para Honduras.

c: Índice de Desarrollo Humano 2005, PNUD, 2005.

Pese a que los países están efectuando esfuerzos por mejorar el desempeño de las políticas sociales, éstas aún son insuficientes para resolver la gravedad de los problemas que se enfrentan. Por ejemplo, en El Salvador y Nicaragua se ha incrementado la proporción de personas en condición de pobreza que, al enfermarse, pasan consulta médica, y en los dos países la tasa bruta de matrícula en primaria ha aumentado.

En El Salvador, por el contrario, se generó un deterioro de las condiciones mínimas de vida en una medición del ingreso, educación y salud, como resultado de la ampliación de la brecha de desigualdad entre las personas de mayores ingresos en relación con las de menores ingresos, acentuado por la insuficiencia de la inversión social. Se estima que existen 223,000 niños y niñas trabajadores --en edades de entre cinco y 17 años-- que representan el 11.5% de la población infantil. El trabajo infantil es más frecuente en las zonas rurales, donde el 60% de los hogares se encuentran en pobreza extrema y relativa.²³

Entre los países centroamericanos Honduras es el que más déficit tiene en materia de educación. En primer lugar, existe una debilidad normativa debido a que en la Constitución no se afirma de manera directa el derecho a la educación secundaria gratuita, universal y obligatoria. De igual forma, Honduras atraviesa por una crisis educativa en la que se cuestionan, entre otros, la calidad de los servicios y la función del sistema educativo en su totalidad, en cuanto a la formación de las nuevas generaciones.

Honduras conserva cuatro grados de escolaridad como promedio nacional. En consecuencia, la matrícula en la educación secundaria y en la universitaria sigue siendo muy baja, sobre todo en el sector rural, donde apenas el 9% de los jóvenes egresados de primaria pueden continuar sus estudios.²⁴ En Nicaragua, pese a que la matrícula en los tres niveles (preescolar, primaria y secundaria) se ha incrementado, un total de 831,240 niños, niñas y jóvenes de 3 a 18 años se encuentran fuera del sistema educativo --un 35.92% de la población entre esas edades--, y sólo el 41% de los alumnos que ingresan al primer grado terminan la primaria en seis años.²⁵ A pesar de que la mortalidad de infantes y niños se redujo considerablemente, y la prevalencia de la desnutrición ha mermado durante la última década, casi uno de cada cinco menores permanece con desnutrición crónica.²⁶

Por otro lado, según el Índice de Desarrollo Humano 2005 del PNUD, la probabilidad al nacer de no sobrevivir 40 años, considerado un índice que refleja bastante bien los esfuerzos de inversión en capital humano de los países, muestra que en relación con Costa Rica, en Nicaragua y El Salvador la probabilidad es 2.6 veces mayor, y en Guatemala y Honduras 4.2 veces. Lo que es indicativo de las enormes diferencias presentes en la región.

²³ Informe Cambios Relevantes para el Desarrollo, El Salvador, 2005.

²⁴ Informe de Cambios Relevantes para el Desarrollo (MERV), Honduras, 2005.

²⁵ Informe de resultados de pruebas de español y matemáticas efectuadas a estudiantes de tercer y sexto grados, 2002, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD), Nicaragua, 2003.

²⁶ Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos: Nicaragua en el contexto latinoamericano, Nicaragua, 2002.

Efectivamente, respecto de Costa Rica el nivel de analfabetismo en personas de 15 años o mayores es 4.8 veces mayor en Honduras y El Salvador; 5.5 en Nicaragua y 7.3 en Guatemala. El gasto público per cápita en salud es mayor en Costa Rica 4.7 veces, respecto del gasto en Honduras, alrededor del 3.6 en Nicaragua y Guatemala, y 2 veces en relación con El Salvador. El gasto en educación en ese mismo país es 1.9 mayor que en Nicaragua y 2.9 que en El Salvador.

Las posibilidades de reducir de manera significativa la pobreza requieren de políticas públicas redistributivas, tema que aún no hace parte de la agenda gubernamental ni de la que poseen los Organismos Financieros Internacionales. Del mismo modo, ampliar y consolidar la educación es fundamental en la política antipobreza de largo plazo. En ambos casos, el financiamiento de las políticas públicas correspondientes es uno de los temas relevantes, y, dentro de ello, la necesidad de incrementar la presión tributaria de los países. Por lo pronto, la reducción significativa de las excepciones fiscales es un campo en el que se puede avanzar. En Centroamérica prevalecen niveles bajos de presión tributaria respecto de las necesidades de inversión en capital humano y de los niveles que prevalecen en el resto del mundo.

La experiencia mundial indica que desarrollar exitosamente la educación requiere: introducir nuevas tecnologías educativas basadas en la informática, las telecomunicaciones, y la radio; construir alianzas entre los gobiernos y las organizaciones privadas y de la comunidad que legitimen la reforma educativa; aplicar reformas institucionales que aumenten los niveles de auditabilidad, transparencia y participación ciudadana; fomentar la capacidad de las comunidades para financiar a los centros de educación básica.

En seguridad social y salud se observan mayores vacíos que en la educación pública. La seguridad social es un derecho también básico e integral en una democracia, y uno de los aspectos de mayor demanda en todo el mundo, pero principalmente en las sociedades que aún se encuentran en vías de desarrollo, con problemas severos de pobreza y desigualdad.

La realidad de la seguridad social en Centroamérica es un ejemplo más donde se evidencia la existencia de normas e instituciones que mencionan dicho derecho, pero que no garantizan la obligatoriedad del cumplimiento del mismo ni su exigibilidad y eficacia sistémica.

La regulación de la seguridad social en el caso hondureño es la más baja en cuanto al cumplimiento que de ésta se haga en la realidad. A pesar de que existe una Ley de Seguro Social, y a pesar de que se han realizado ciertos avances en el sector salud, la población todavía se ve afectada por serias deficiencias nutricionales, inequidad en el acceso a los servicios de salud y deficiencias en la calidad de estos servicios, lo cual evidencia la poca practicidad que tiene dicha norma para asegurar niveles esenciales en salud pública, prevención y control de enfermedades, y desarrollo de políticas públicas tendientes a mejorar el acceso equitativo de todos los ciudadanos a los servicios públicos en el sector salud.

En el resto de los países centroamericanos, los factores mencionados también afectan la calidad del servicio. Muchas de las exigencias internacionales que establecen requisitos mínimos para las instituciones encargadas de administrar la seguridad social, no son cumplidas, como es el caso de El Salvador, Guatemala y Costa Rica, que, aunque cumplen con muchos de ellos, no llegan al punto de que en la práctica los servicios en salud pública tengan la cobertura y la calidad para ser mejor evaluados.

Otro elemento que se muestra con grandes vacíos en los países centroamericanos es el financiamiento obligatorio del sistema de seguridad social. La mayoría de los países de la región no cuentan con un sistema estable que les asegure ingresos por diversas vías (el Estado, los patronos, y la venta de servicios). En este aspecto, Honduras se presenta como el país más bajo en calificación, puesto que en términos de existencia de la norma, en la Constitución Política no se menciona el deber del Estado de dotar de un presupuesto a la seguridad social.

En protección al trabajador y sistema de pensiones, faltan normas y programas que brinden a los empleados seguridad para la prevención y atención de los riesgos en sus labores, pero también voluntad para incrementar de manera decidida la cobertura del sistema. En el caso de Costa Rica, a pesar de existir normativas sobre el tema, se conoce que en sectores de trabajo informal no se garantiza la seguridad a los empleados, por lo que parte de la población no está cubierta por pólizas de riesgos de trabajo y su relación contractual no les brinda la oportunidad de cotizar y de hacer uso de los servicios de la seguridad social.

En cuanto al papel del Estado en materia de desigualdad, también revisten importancia las funciones que éste desempeña para evitar la discriminación a sectores de la población, como los indígenas, las mujeres y las personas con discapacidad. Éste es un punto esencial que un Estado de Derecho debe trabajar, puesto que el requerimiento de un mínimo de gobernabilidad y democracia en una sociedad debe garantizar el respeto de las minorías y la respuesta a las principales demandas que surgen de estos sectores.

3.1. Insostenibilidad ambiental del esquema de crecimiento

Tres tendencias se aprecian en términos de la sostenibilidad ambiental del crecimiento económico: primero: se continúa explotando masivamente los recursos naturales bajo esquemas de tipo extractivo; segundo: la introducción de prácticas de explotación amigables con la naturaleza y la producción de servicio y productos ambientales de alta calidad y valor agregado se está realizando de manera lenta, dispersa e improvisada, pese a que los patrones de la demanda en los países socios de la región se están transformando en beneficio de la protección de la naturaleza; tercero: muy poco se ha avanzado en la creación del clima de negocios ambientalmente sostenibles.

Centroamérica posee tres ejes críticos de ventaja competitiva potencial: ubicación geográfica privilegiada, abundante dotación de recursos naturales y diversidad ecológica, y potencial agrícola forestal todo el año. De ellos, sólo la ubicación geográfica no depende de una base de recursos naturales sostenible y saludable.²⁷ De ahí la importancia que las políticas de crecimiento, estímulos fiscales y fomento deben asignar a la sostenibilidad ambiental del crecimiento.

En los tres países se observa deterioro de las áreas cubiertas de vegetación, el avance de la frontera agrícola y la sobreexplotación de los bosques con fines comerciales, y en El Salvador el aumento de las lotificaciones ha significado incrementos en los niveles de deforestación, los cuales, además de reducir las áreas de bosques, están provocando erosión y degradación de los suelos, aunque en el caso salvadoreño la pérdida de relevancia económica de la actividad agropecuaria ha permitido en algunas zonas la recuperación de áreas bajo vegetación, cuyo efecto neto aún está por verse. El estudio Estado de las Cuencas del Pacífico, del Ministerio Agrícola y Forestal de Nicaragua, de 2000, estima que la pérdida de fertilidad de los suelos en éstas es de 0.75% anual.

En Nicaragua, entre 1983 y 2000 se han perdido 20,474 km², una tasa de conversión de suelos de 1,200 km² por año. En el mismo período, el uso agropecuario se incrementó de 43,966.3 km² a 59,308, un aumento de 900.6 km² por año.

Se ha continuado el deterioro de la calidad de las aguas superficiales y subterráneas, a tal grado que en El Salvador no se recomienda beber el agua directamente de las cañerías, y debido a las limitaciones en el suministro del líquido por cañería, se aumentó en un 8.7% el número de hogares que se abastecieron de agua --no apta para el consumo humano-- a través de pozos, ojos de agua, ríos, quebradas y otros. En Honduras el acceso al agua es ya una fuente de tensión a nivel domiciliario y empresarial.

Y en Nicaragua, los principales casos de contaminación se ubican en el Lago de Managua (Xolotlán), que hasta la fecha recibe todas las descargas de aguas residuales domésticas, industriales, agropecuarias y otras provenientes del sistema de drenaje pluvial de la capital; Tiscapa, laguna que recibe parte del drenaje pluvial y aguas residuales domésticas de la capital; la Laguna de Masaya, que recibe aguas residuales domésticas e industriales de la ciudad del mismo nombre; los ríos Molino Norte y San Francisco, tributarios del río Grande de Matagalpa, con problemas de contaminación por aguas mieles y pulpa de café; el río Acome, en Chinandega, y el río Chiquito en León, que reciben las aguas servidas de esas ciudades.

²⁷ Centro América en el siglo XXI, una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible, Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible, Clads / Incae, Harvard Institute for International Development, 1999.

Hay problemas de contaminación en los acuíferos subterráneos de la planicie de León y Chinandega, debido al uso indiscriminado de agroquímicos desde la época del auge del algodón, y el Lago de Nicaragua (Cocibolca) está siendo sometido a un lento pero persistente proceso de contaminación, como consecuencia de las actividades económicas que se realizan en su cuenca y dentro de sus aguas.

En El Salvador se ha mejorado la recolección domiciliaria de basura, pero se ha deteriorado su tratamiento debido al cierre técnico del relleno sanitario Nejapa. En Nicaragua, los sistemas de recolección existen únicamente en las áreas urbanas del 71% de los municipios, y se recolecta sólo el 70% de los desechos que se producen.

Un estudio de 1996 sobre El Salvador mostró que a pesar de un crecimiento anual de 5% del PIB, ese país no creó riqueza neta cuando se tomaron en cuenta los costos de daño ambiental y a la salud humana.²⁸ Aunque El Salvador es, quizás, el ejemplo más dramático, observamos que los patrones actuales de desarrollo de Centroamérica no pueden mantenerse si la región espera mejorar el bienestar social en el largo plazo.

En este sentido, se requiere de un profundo cambio en los patrones de explotación de la dotación de recursos naturales que posee la región, desde la visión extractiva que predomina en la actualidad, hacia un esquema de intercambio con la naturaleza que preserve la dotación actual y revierta el deterioro acumulado.

Mejorar la calidad ambiental del clima de negocios requiere de la adopción de normas ambientales estrictas, transparentes, estables y equitativas, pero con aplicaciones orientadas a resultados que reflejen los estándares ambientales para productos y procesos que los socios comerciales están adoptando; la atracción y promoción de empresas de servicios ambientales de alta calidad que ofrezcan apoyo a las industrias (tratamiento de desechos, soluciones a puntos críticos que generan daños ambientales); mejorar el compromiso y desempeño ambiental del sistema financiero y la base ambiental de los agronegocios y el turismo a través de la protección y manejo ambiental superior. No hacerlo limitará las exportaciones centroamericanas a que accedan a nichos de mercado de mejores precios. A nivel de la política comercial, no hacerlo propiciará que las diferencias ambientales se conviertan en barreras comerciales no arancelarias insuperables.

²⁸ Al respecto, puede consultarse FUSADES y Harvard Institute for International Development. "From Peace to Sustainable Development" FUSADES, San Salvador, El Salvador. (1996)

En sus estrategias para atraer las empresas líderes de sectores críticos, los países deben investigar los requisitos ambientales específicos, las expectativas y deseos de las principales empresas líderes del mundo y sus principales proveedores, e invertir tal como corresponda. Desarrollar un clima de negocios ambientalmente correcto creará, junto con los regímenes fiscales, los sistemas educativos y la logística, condiciones deseables para las empresas internacionales de alta calidad.

Cada país debe trabajar en el corto o en el mediano plazos para incorporar estándares ambientales estrictos, pero orientados a resultados en su aplicación. Esto enviará señales importantes a los inversionistas internacionales sobre la seriedad de los deseos de Centroamérica de ser una región legítimamente competitiva. Mejorar el compromiso y el desempeño ambiental de los sectores financieros ayudará a los negocios a estar al día con las tendencias actuales y las nuevas oportunidades de mercado.²⁹

²⁹ Centro América en el Siglo XXI, Una Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible, Centro Latinoamericano para la competitividad y el Desarrollo Sostenible, Clads / Incae, Harvard Institute for International Development.

Bibliografía

Banco Centroamericano de Integración Económica BCIE, Tendencias y Perspectivas Económicas en Centroamérica. Edición No. 8, diciembre 2005.

Banco Mundial, diciembre 2003, Nicaragua Reporte de Pobreza; Aumentando el bienestar y reduciendo la vulnerabilidad, Nicaragua, 2003.

Banco Mundial, Haciendo Negocios 2005. Washington, D. C.

Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial, 2005.

Banco Mundial, Informe del Desarrollo Mundial 2005, Un mejor clima para la inversión en beneficio de todos, panorama General. Washington, D. C.

Banco Mundial, varios autores, International Migration, Remittances and the Brain Drain (Migración internacional, remesas y fuga de cerebros), octubre, 2005.

Centro Latinoamericano para la competitividad y el Desarrollo Sostenible, CLADS / INCAE, Harvard Institute for International Development, 1999. Centro América en el siglo XXI, una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible.

CEPAL, Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2005.

CEPAL, Panorama social de América Latina, 2005.

CEPAL, Revista de la CEPAL No 87, diciembre 2005. Agosin, Manuel R.; Barreix, Alberto; Gómez Sabaini, Juan Carlos, y Machado, Roberto. Reforma tributaria para el desarrollo humano en Centroamérica.

CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas No 43. Hammill Matthew, Income inequality in Central America, Dominican Republic and Mexico: Assessing the importance of individual and household characteristics. México D. F. Diciembre 2005.

Comisión de Derechos Humanos, 61 período de sesiones, Tema 6 del programa provisional. Misión a Honduras, 2005. Informe del Sr. Doudou Diène, Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, 2004.

Fusades y Harvard Institute for International Development. "From Peace to Sustainable Development" Fusades, San Salvador, El Salvador. (1996).

Gutiérrez-Saxe Miguel, Estancamientos y retrocesos socioeconómicos en Centroamérica, marzo 2004.

Índice de participación ciudadana, 2005. Red Interamericana para la Democracia.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Honduras 2003, Estadísticas varias sobre pobreza y empleo.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 2004, Perfil comparativo de la pobreza, Encuesta de medición del nivel de vida, agosto 2003.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), 2005, Encuesta de hogares para medición del empleo, 2004.

Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos (INEC). Nicaragua en el contexto latinoamericano, Nicaragua, 2002.

Garnier, Leonardo, Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible, CLADS / INCAE. Política social y competitiva en Centroamérica, abril 1999.

Mckinley, Andrés, septiembre 2000. Participación ciudadana un reto para el nuevo milenio, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, Washington D. C., Enlace, volumen 9 No 3.

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD), Informe de resultados de pruebas de español y matemáticas efectuadas a estudiantes de tercer y sexto grados, 2002 Nicaragua, 2003.

Observación Electoral 2004, Ética y Transparencia, Managua, Nicaragua, 2005.

Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo, Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, febrero 2005. Honduras, reporte de país sobre las prácticas de Derechos Humanos 2004, Washington D. C.

PNUD, 2005. Índice de Desarrollo Humano 2005, La cooperación internacional ante una encrucijada, ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual.

PNUD, 2005. Índice de Desarrollo Humano 2005, Las regiones autónomas de la Costa Caribe, Managua, Nicaragua.

Presidencia de la República de Nicaragua, Informe del Presidente de la República a la nación, 18 enero de 2006.

Red Interamericana para la Democracia. Índice de Participación Ciudadana, 2005, Buenos Aires, Argentina. Noviembre 2005 .

Ros Jaime. Cepal, El crecimiento económico en México y Centroamérica: desempeño reciente y perspectiva, México, mayo 2004.

Rosa, Herman; Kande, Susan y Cuéllar, Nelson. Dinámicas migratorias, medios de vida rurales y manejo de recursos naturales en El Salvador. Prisma, El Salvador, 2005.

Rosenthal Gert, 2004 ¿Qué reformas necesita el modelo de desarrollo en Centroamérica? San Salvador, marzo de 2004.

Segovia Alexander, Integración real y grupos de poder económico en América Central: implicaciones para el desarrollo y la democracia de la región. Mimeografiado, El Salvador, noviembre 2005.

Sistema de Monitoreo de Cambios Relevantes para el Desarrollo 2004 – 2005, UCA El Salvador, 2005.

Sistema de Monitoreo de Cambios Relevantes para el Desarrollo 2004 – 2005, Nitlapan – UCA Nicaragua, 2005.

Sistema de Monitoreo de Cambios Relevantes para el Desarrollo 2004 – 2005, Manuel Torres, Honduras, 2005.

Una mirada al proceso electoral primario 2005, resultado del sistema de indicadores de seguimiento, Ciprodeh, Tegucigalpa, Honduras, 2005.

